

# **Meting lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen**

*Meting van de lasten voor bedrijven en overheid als gevolg van aanbestedingen  
van decentrale overheden in Nederland.*

*Eindrapportage*

---

## **Meting lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen**

*Meting van de lasten voor bedrijven en overheid als gevolg van aanbestedingen van decentrale overheden 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 gemeenten, provincies en waterschappen**

Meting van de lasten voor bedrijven en overheid als gevolg van aanbestedingen van de centrale overheden in Nederland.

Nieuwegein, 14 november 2005

ir. G. van Wijhe  
drs. B.H. Duits  
drs. M.A. Bloemheuvel

---

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 Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>2 Uitgangspunten en werkwijze</b>	<b>9</b>
2.1 Definities en afbakening	9
2.2 Methodiek berekening lasten aanbesteden	10
2.3 Werkwijze project	11
2.4 Representativiteit en herleidbaarheid gegevens	13
2.5 Deelnemende decentrale overheden	14
<b>3 Typen en aantallen aanbestedingen (Q)</b>	<b>15</b>
3.1 Typen aanbestedingen	15
3.2 Aantallen aanbestedingen	16
3.3 Aantal deelnemende bedrijven in een aanbesteding	18
<b>4 Lasten per type aanbesteding (P)</b>	<b>20</b>
4.1 Lasten per type aanbestedingsprocedure door decentrale overheden	20
4.2 Vergelijking tussen decentrale overheden en centrale overheid	31
<b>5 Totale lasten bij aanbesteden (PxQ)</b>	<b>37</b>
5.1 Totale lasten bij aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen	37
5.2 Totale lasten bij aanbesteden van de overheid	40
<b>6 Conclusies</b>	<b>41</b>
<b>7 Reductievoorstellen</b>	<b>45</b>
<b>Bijlage</b>	
I Begeleidingscommissie en projectuitvoering	
II Typen aanbestedingen	
III Totale lasten bij aanbesteden per categorie decentrale overheidsorganisatie	
IV Reductievoorstellen	

## Samenvatting

### Inleiding en doelstellingen

Het Ministerie van Economische Zaken heeft een traject opgezet voor het ontwikkelen van een juridisch kader voor aanbesteden in Nederland. Het Ministerie van EZ wil dat het nieuwe juridische kader betekenis heeft voor alle overheidslichamen. Hiertoe is het ministerie van EZ het project gestart “Meting lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen”<sup>1</sup>.

De doelstellingen van het project zijn:

1. Het, op basis van de 11 typen aanbestedingen van de Centrale Overheid, inventariseren van de wijze waarop gemeenten, provincies en waterschappen aanbestedingen uitvoeren. Peiljaar voor de inventarisatie is het jaar 2004.
2. Het, met behulp van het SKM Aanbesteden en op basis van deze inventarisatie, in kaart brengen van de lasten per aanbesteding.
3. Het maken van globale indicatieve berekeningen van de totale lasten per jaar bij aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen.
4. Het op hoofdlijnen vergelijken van de wijze van aanbesteden tussen Centrale Overheid, gemeenten, provincies en waterschappen. Zowel op het niveau van de lasten per aanbesteding als de totale lasten.
5. Het maken van een globale indicatieve raming op hoofdlijnen van de totale jaarlijkse lasten bij aanbestedingen van academische ziekenhuizen, HBO-instellingen, universiteiten, rijksmusea en politieregio's op basis van de raming en de vergelijking van de lasten van de Centrale Overheid, gemeenten, provincies en waterschappen.
6. Het, op basis van de reductiemogelijkheden uit het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid”, in kaart brengen van de mogelijkheden voor het reduceren van de aanbestedingslasten bij gemeenten, provincies en waterschappen.

### Definitie lasten van aanbesteden

De lasten die bedrijven ondervinden bij aanbestedingen van gemeenten, provincies en waterschappen 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 gemeenten, provincies en waterschappen ondervinden bij het uitvoeren van een aanbesteding kunnen enerzijds het gevolg zijn van werkzaamheden die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Bijvoorbeeld het 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>1</sup> Het project “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid” is reeds uitgevoerd door SIRA Consulting.

<sup>2</sup> Het betreft de wet- en regelgeving ter implementatie van de Europese richtlijnen. Het betreft onder meer: het bestuderen van de EU-website op aankondigingen en het bestuderen van de aanbestedingsdocumenten.

## **Definitie aanbestedingen**

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

1. Loopt vanaf de ideevorming van de aanbesteding bij de Aanbestedende Dienst (AD) (het moment waarop de AD de opdracht gaat specificeren, de waarde en de procedure vaststelt) tot en met het afsluiten van het contract tussen AD en bedrijf. Handelingen van AD en bedrijf na ondertekening van het contract behoren niet tot een aanbestedingsprocedure.
2. Wordt uitgevoerd door AD's van gemeenten, provincies en waterschappen in Nederland.
3. Is een opdracht met een waarde van € 50.000 exclusief BTW of hoger. Deze grens is ook gehanteerd in het project "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid".

## **Werkwijze project**

Het project is uitgevoerd aan de hand van vier projectonderdelen. In het eerste onderdeel zijn de 13 typen meeste gebruikte aanbestedingen geïdentificeerd en gedefinieerd. Deze 11 typen vertegenwoordigen circa 99,6 % van alle aanbestedingen die door de gemeenten, provincies en waterschappen worden uitgevoerd.

In het tweede onderdeel van het project is het aantal aanbestedingen per type bepaald op basis van interviews met ervaringsdeskundigen van gemeenten, provincies en waterschappen. Daarnaast is voor de aantallen Europese aanbestedingen gebruik gemaakt van het nalevingsonderzoek dat in dezelfde periode is uitgevoerd.

In het derde projectonderdeel zijn de kosten van de verschillende handelingen die worden uitgevoerd door gemeenten, provincies en waterschappen gekwantificeerd. Hiervoor zijn tijdens de interviews met ervaringsdeskundigen onder meer de handelingenreeks per type aanbesteding en de tijdsbesteding en frequentie van de handelingen geverifieerd. Daarnaast is geïnventariseerd welke mogelijkheden er zijn voor het reduceren van de lasten.

In het laatste onderdeel van het project zijn de kwantitatieve gegevens verwerkt in het SKM Aanbesteden. Het SKM is zo ingericht dat vergelijking mogelijk is tussen gemeenten, provincies, waterschappen en de centrale overheid. Daarnaast is een globale indicatieve raming op hoofdlijnen gemaakt van de totale jaarlijkse aanbestedingen van publiekrechtelijke instellingen.

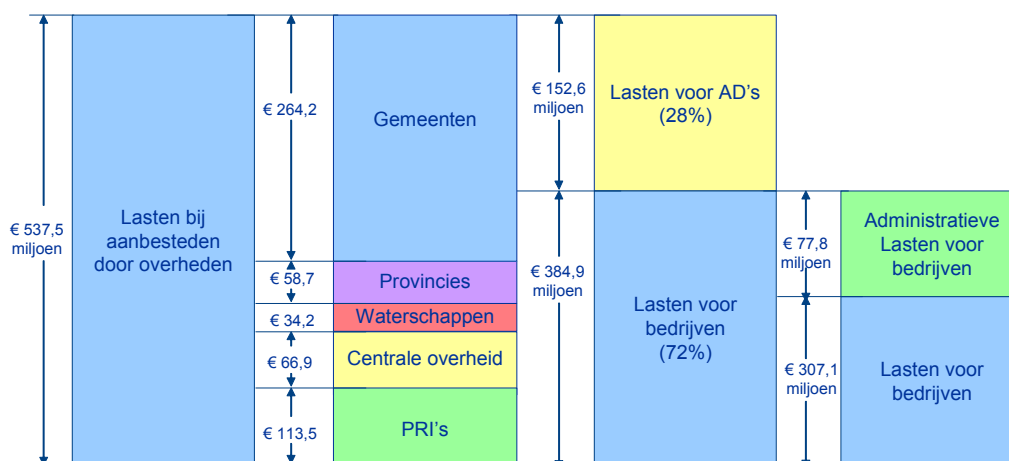
## Lasten van aanbesteden

### Totale lasten

De totale lasten als gevolg van aanbesteden door Gemeenten, Provincies, Waterschappen, de Centrale Overheid en de indicatief geraamde lasten voor de ander publiekrechtelijke instellingen zijn voor 2004 bepaald op € 537,5 miljoen. Dit is als volgt verdeeld:

- A. Lasten voor aanbestedende diensten (AD's) zijn geraamd op € 152,6 miljoen.
- B. Lasten voor bedrijven zijn geraamd op € 384,9 miljoen, deze zijn onderverdeeld in:
  1. Administratieve lasten: € 77,8 miljoen.
  2. Overige lasten: € 307,1 miljoen.

Onderstaande figuur toont schematisch de lasten als gevolg van aanbesteden in 2004.



**Figuur 1.** Geraamde lasten en administratieve lasten in 2004 bij aanbesteden van overheden.

### Lasten per procedure

Uit de interviews is gebleken dat de dertien typen aanbestedingen zijn te onderscheiden in drie hoofdvormen, namelijk: (1) de onderhandse procedure, (2) de openbare procedure en (3) de niet-openbare procedure. Voor diensten, leveringen en werken worden de procedures qua processtappen gelijk uitgevoerd. In onderstaande figuur zijn de gemiddelde lasten per aanbesteding weergegeven voor de 6 onderzochte categorieën decentrale overheidsorganisaties, voor de categorieën gemiddeld (decentrale overheid) en voor de Centrale Overheid<sup>3</sup>.

Aanbestedingsprocedure	Gemeenten				Provincies	Water-schappen	Decentrale Overheid	Centrale Overheid
	G4	Groot	Middelgr.	Klein				
Onderhands	€ 5.800	€ 5.350	€ 5.600	€ 5.100	€ 5.600	€ 5.600	€ 5.500	€ 5.000
Openbaar	€ 87.000	€ 85.000	€ 85.000	€ 85.500	€ 84.000	€ 86.000	€ 85.500	€ 82.500
Niet-openbaar	€ 95.000	€ 96.000	€ 95.000	€ 97.500	€ 95.500	€ 95.500	€ 95.500	€ 94.500

**Figuur 2.** Gemiddelde lasten per aanbesteding bij één aanbesteding met 20 informatievragende bedrijven, 10 deelnemers selectiefase, 6 offerende bedrijven (3 bij een onderhandse procedure) en 1 contractant.

<sup>3</sup> Bron: Eindrapport "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid".

De verschillen tussen de procedures van de decentrale overheden zijn niet substantieel. Er is geen trend aan te wijzen ten aanzien van de verschillen tussen de overheden. Zo is er geen relatie aan te wijzen tussen de omvang van de decentrale overheidsorganisatie en de omvang van de lasten. Voornaamste reden is dat de aanbestedingsprocedures qua fasering gelijk zijn tussen de verschillende overheden.

De gemiddelde lasten per procedure van de decentrale overheden zijn hoger dan de gemiddelde lasten van de centrale overheid. Dit wordt veroorzaakt door verschil in uitvoering van de procedures. Bij de centrale overheid wordt bijvoorbeeld de Eigen Verklaring meer toegepast, waardoor het aanleveren van selectie-documenten minder lasten veroorzaakt.

#### *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 SKM Aanbesteden is geraamd, welke investering een bedrijf doet voor het verkrijgen van een opdracht via een aanbestedingsprocedure bij de decentrale overheden. 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). De indicatieve lasten per procedure voor een bedrijf zijn met deze uitgangspunten als volgt:

- ❑ Niet-openbare procedure circa € 47.000. Bij een opdrachtwaarde van € 200.000 is dit een investering van 24%, bij € 1.000.000 een investering van 5%.
- ❑ Openbare procedure circa € 38.500 (exclusief selectiefase). Bij een opdrachtwaarde van € 200.000 is dit een investering van 19%, bij € 1.000.000 is dit 4%.
- ❑ Onderhandse procedure circa € 2.750 (exclusief selectiefase en 3 keer een offerte indienen). Bij een opdrachtwaarde van € 100.000 is dit een investering van 2,8%.

#### *Lasten van aanbestedende diensten*

De lasten van AD's worden bepaald door de procedure die moet worden doorlopen. Op basis van het SKM Aanbesteden 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 het onderzoek "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid". De indicatieve lasten per procedure voor de AD zijn met deze uitgangspunten als volgt:

- ❑ Niet-openbare procedure circa € 17.500.
- ❑ Openbare procedure circa € 15.000.
- ❑ Onderhandse procedure circa € 2.750.



## **Reductievoorstellen van ervaringsdeskundigen gemeenten, provincies en waterschappen**

De mogelijkheden voor de reductie van de lasten zijn in kaart gebracht tijdens de interviews met de ervaringsdeskundigen van gemeenten, provincies en waterschappen. Hierbij zijn (1) aan de geïnterviewden gevraagd welke mogelijkheden zij zien en (2) de mogelijkheden uit het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de centrale overheid” geverifieerd. Op basis van deze twee invalshoeken zijn enerzijds nieuwe reductievoorstellen naar voren gekomen en anderzijds een top 5 van reductiemogelijkheden uit het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de centrale overheid” benoemd.

### *Reductievoorstellen van geïnterviewden*

- ❑ Samenwerking bij aanbestedingen. Door samenwerking kan het aantal aanbestedingen worden gereduceerd. Daarnaast biedt samenwerking de mogelijkheid van kostenvoordeel door grotere volumes en kan gebruik worden gemaakt van kennisdeling.
- ❑ Participeren in andere aanbestedingen. AD's kunnen participeren in aanbestedingen van andere AD's. Hierdoor kan bij de inkoop efficiencyvoordeel worden bereikt. Dit geldt met name voor kleine overheidsorganisaties, maar ook grotere organisaties kunnen participeren bij “standaard” producten.
- ❑ Landelijk drempelwaarden vaststellen. Voor de uniformiteit en transparantie zou het wenselijk zijn wanneer de verschillende overheden gelijke drempelwaarden hanteren voor de onderhandse en nationaal openbare procedure.
- ❑ Contractbeheersysteem. Binnen AD's is beperkt inzicht in lopende contracten, aantallen aanbestedingen en de aard van de opdrachten. Voor onder meer het samenvoegen van aanbestedingen is inzicht in de contractstermijnen wenselijk.
- ❑ Eén zoekstelsel voor aanbestedingen. Een zoekstelsel voor bedrijven die het mogelijk maakt om gericht te zoeken naar relevante aanbestedingen, reduceert de lasten van het bestuderen van aankondigingen.

### *Top 5 van geverifieerde reductiemogelijkheden*

- ❑ 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.
- ❑ Proportionele informatie-eisen. Bij relatief kleine opdrachten weinig informatie vragen aan bedrijven, bij relatief grote opdrachten meer informatie vragen aan bedrijven.
- ❑ Vraag alleen relevante informatie. Sommige informatie is niet van belang voor een goede uitvoering van de opdracht.
- ❑ Handleiding aanbesteden. Een handleiding bevordert standaardisatie, kennisdeling en proportioneel gebruik van informatie-eisen.
- ❑ 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 overheden hebben als voordeel dat de te controleren informatie bij elke aanbesteding hetzelfde is.

# 1 Inleiding

## *Achtergrond*

Het Ministerie van Economische Zaken heeft een traject opgezet voor het ontwikkelen van een juridisch kader voor aanbesteden in Nederland. Ter ondersteuning van dat traject is het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid” uitgevoerd<sup>4</sup>. Het Ministerie van EZ wil dat het nieuwe juridische kader ook betekenis heeft voor andere overheidslichamen. Bovendien wordt overwogen om het juridisch kader tevens toe te passen op aanbestedingen onder de Europese aanbestedingsgrens.

Voor deze overheidslichamen moet daarom inzicht worden verkregen in (1) de wijze waarop aanbestedingen worden uitgevoerd, (2) welke lasten aanbestedingen met zich meebrengen en (3) welke mogelijkheden tot lastenreductie er zijn. Dit geldt vooral voor de gemeenten, provincies en waterschappen. Reden hiervoor is dat deze organisaties een substantiële hoeveelheid aanbestedingen per jaar uitvoeren<sup>5</sup>. Het ministerie van Economische Zaken (EZ) is om deze redenen een project gestart naar het aanbesteden van gemeenten, provincies en waterschappen.

## *Projectdoelstellingen*

De doelstellingen van het project “Meting lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen” zijn:

1. Het op basis van de 11 typen aanbestedingen van de Centrale Overheid inventariseren van de wijze waarop gemeenten, provincies en waterschappen aanbestedingen uitvoeren<sup>6</sup>. Peiljaar voor de inventarisatie is het jaar 2004.
2. Het, met behulp van het SKM Aanbesteden<sup>7</sup> en op basis van deze inventarisatie, in kaart brengen van de lasten per aanbesteding.
3. Het maken van globale indicatieve berekeningen van de totale lasten per jaar bij aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen.
4. Het op hoofdlijnen vergelijken van de wijze van aanbesteden tussen Centrale Overheid, gemeenten, provincies en waterschappen. Zowel op het niveau van de lasten per aanbesteding als de totale lasten.
5. Het maken van een globale indicatieve raming op hoofdlijnen van de totale jaarlijkse lasten bij aanbestedingen van academische ziekenhuizen, HBO-instellingen, universiteiten, rijksmusea en politieregio's op basis van de raming en de vergelijking van de lasten van de Centrale Overheid, gemeenten, provincies en waterschappen.
6. Het op basis van de reductiemogelijkheden uit het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid”, in kaart brengen van de mogelijkheden voor het reduceren van de aanbestedingslasten bij gemeenten, provincies en waterschappen.

---

<sup>4</sup> Dit onderzoek is begin april 2005 afgerond. Het onderzoek heeft zich gericht op aanbestedingen die uitgevoerd worden door de aanbestedende diensten (AD's) van de centrale overheid in Nederland.

<sup>5</sup> In het onderzoek “Nalevingsmeting Aanbesteden 2002” (Significant, januari 2004) is gebleken dat gemeenten, provincies en waterschappen ongeveer 71% van het totale aantal Europese aanbestedingen per jaar uitvoeren.

<sup>6</sup> De 11 typen aanbestedingen staan beschreven in het rapport “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid”.

<sup>7</sup> Het SKM Aanbesteden is ontwikkeld in het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid”.

## 2 Uitgangspunten en werkwijze

### 2.1 Definities en afbakening

Voor de uitvoering van het project wordt aangesloten bij de definities uit het project “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid”. Dit betekent dat de onderstaande definities worden gehanteerd:

□ *Definitie aanbesteding.*

Een aanbesteding:

1. Loopt vanaf de ideevorming van de aanbesteding bij de Aanbestedende Dienst (AD) (het moment waarop de AD de opdracht gaat specificeren, de waarde en de procedure vaststelt) tot en met het afsluiten van het contract tussen AD en bedrijf. Handelingen van AD en bedrijf na ondertekening van het contract behoren niet tot een aanbestedingsprocedure.
2. Wordt uitgevoerd door AD's van gemeenten, provincies en waterschappen in Nederland.
3. Is een opdracht met een waarde van € 50.000 exclusief BTW of hoger. Deze grens is ook gehanteerd in het project “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid”<sup>8</sup>.

□ *Definitie lasten van aanbesteden.*

De lasten van aanbesteden zijn als volgt gedefinieerd en opgebouwd<sup>9</sup>:

1. De lasten voor bedrijven bij het meedoen aan aanbestedingen 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>10</sup>. Voor aanbesteden zijn dit de wet- en regelgeving ter implementatie van de Europese richtlijnen.

Het betreft onder meer:

- Het bestuderen van de EU-website op aankondigingen.
- Het bestuderen van de aanbestedingsdocumenten.
- Het aanleveren van informatie die geen directe relatie heeft met de inhoud van de opdracht. Voorbeeld hiervan zijn selectiedocumenten zoals een inschrijvingsbewijs Kamer van Koophandel, een accountantsverklaring of een non-faillissementsverklaring van de Rechtbank.

b. *Overige lasten.*

Dit zijn 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 van een contract.

<sup>8</sup> De gewenste informatie, zoals aantallen aanbestedingen, onder deze waarde is moeilijk te verkrijgen dan wel niet aanwezig.

<sup>9</sup> Alle lasten in het onderzoek zijn exclusief BTW.

<sup>10</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.

2. De lasten voor de aanbestedende diensten van gemeenten, provincies en waterschappen 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 het 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.

## 2.2 Methodiek berekening lasten aanbesteden

Om inzicht te verkrijgen in de omvang en de oorzaken van de administratieve 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>11</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 door gemeenten, provincies en waterschappen zal de door de overheid vastgestelde methodiek voor het berekenen van de administratieve lasten volgens de definitie van IPAL worden gebruikt. De reden hiervan is (1) dat in het project "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid" ook gebruik is gemaakt van deze methodiek, (2) dat het onderzoek naar de lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen zich ook richt op het doorvertalen van informatieverplichtingen naar handelingen en kosten en (3) dat (toekomstige) aansluiting moet worden gehouden met de berekeningen van de administratieve lasten volgens de definitie.

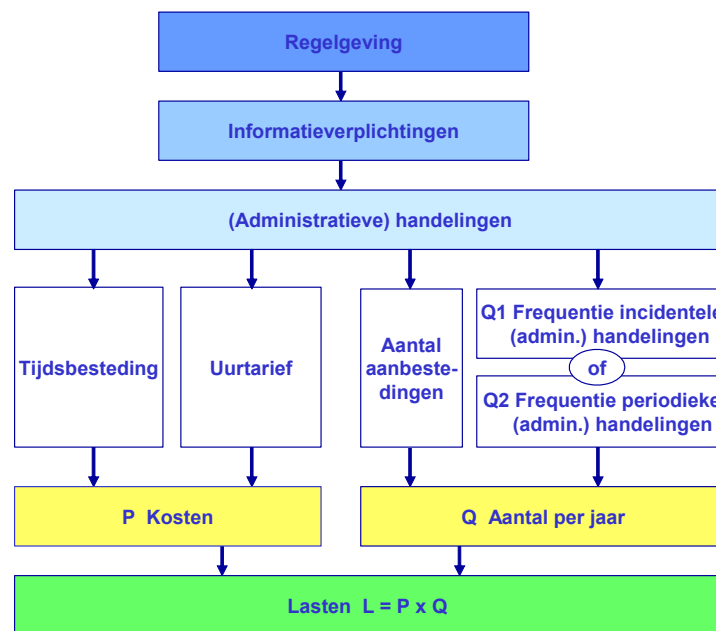
*Rekenmethodiek project "Meting lasten aanbesteden gemeenten, provincies, waterschappen"*

In de methodiek worden de lasten bepaald door de kosten van een handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal bedrijven of handelingen (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 is een Standaard Kostenmodel (SKM) opgesteld voor aanbesteden, het SKM Aanbesteden<sup>12</sup>. De volgende figuur toont schematisch de (standaard) structuur van de rekenmethodiek.

---

<sup>11</sup> Handleiding Administratieve Lasten en Standaardkostenmodellen, IPAL, 23 december 2003.

<sup>12</sup> Het Standaard Kostenmodel Aanbesteden is ontwikkeld in het onderzoek "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid".



**Figuur 3.** Structuur methodiek berekening lasten aanbesteden

## 2.3 Werkwijze project

Het project “Meting lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen” bestaat uit de volgende projectonderdelen.

### 1. Verifiëren typen aanbestedingen.

In het onderzoek “Lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid” zijn 11 typen veelvoorkomende aanbestedingen gedefinieerd. Per type aanbesteding zijn vervolgens de procedures, handelingen, tijdsbesteding, frequenties en aantallen in kaart gebracht. Geverifieerd is of deze typen aanbestedingen ook toegepast worden bij gemeenten, provincies en waterschappen. Deze verificatie heeft plaatsgevonden tijdens interviews met ervaringsdeskundigen van gemeenten, provincies en waterschappen.

### 2. In kaart brengen aantallen aanbestedingen per type (Q).

De Q bestaat enerzijds uit het aantal aanbestedingen dat is uitgevoerd. Anderzijds bestaat de Q uit het aantal bedrijven dat per fase deelneemt aan de aanbestedingen. Het aantal deelnemende bedrijven heeft namelijk gevolgen voor de hoeveelheid handelingen die AD's en de bedrijven moeten verrichten, bijvoorbeeld het aantal te beoordelen offertes. Per AD is met het SKM Aanbesteden in kaart gebracht:

- Het jaarlijkse aantal aanbestedingen per type.
- Het gemiddelde aantal informatievrage bedrijven per type aanbesteding.
- Het gemiddelde aantal deelnemende bedrijven aan de selectiefase per type aanbesteding.
- Het gemiddelde aantal bedrijven dat een offerte indient.
- Het gemiddelde aantal bedrijven waarmee een contract wordt afgesloten.

Het in kaart brengen van het aantal aanbestedingen per type (Q) is gebeurd tijdens interviews met ervaringsdeskundigen van gemeenten, provincies en waterschappen. Het landelijke aantal aanbestedingen is vervolgens berekend door extrapolatie van de gegevens van de geïnterviewde organisaties. Tijdens deze interviews is ook gevraagd naar de representativiteit van de geïnventariseerde aantallen. Er is bijvoorbeeld gevraagd naar de verschillen ten opzichte van andere jaren en of bepaalde procedures bewust meer of minder worden toegepast.

3. *In kaart brengen kosten van een procedure (P).*

Nadat de veelgebruikte typen aanbestedingen zijn gedefinieerd en vastgesteld, zijn de kosten van de procedures in kaart gebracht (P). Voor de verschillende categorieën overheden zijn per handeling dezelfde uurtarieven gehanteerd. Hiermee wordt gerealiseerd dat de categorieën kunnen worden vergeleken. Voor bepaling van de kosten van de procedures is het uitgangspunt, dat de procedures van de Centrale Overheid worden geverifieerd bij de gemeenten, provincies en waterschappen. Per type aanbesteding zijn geverifieerd:

- De handelingenreeks per type aanbesteding die door AD's en bedrijven wordt uitgevoerd.
- De tijdsbesteding per afzonderlijke handeling.
- De Out-of-pocket-kosten per afzonderlijke handeling.
- De frequentie van de handelingen per type aanbesteding.
- De frequentie in de toepassing van de afzonderlijke selectiecriteria.
- De frequentie in de toepassing van de afzonderlijke gunningscriteria.
- De eventuele specifieke zaken die de AD's aan bedrijven vragen.

Het in kaart brengen van de kosten van de procedure (P) is gebeurd tijdens interviews met ervaringsdeskundigen van gemeenten, provincies en waterschappen. In de interviews is daarnaast ingegaan op:

- De vergelijkbaarheid met andere gemeenten, provincies en waterschappen.
- De behoefte die men heeft aan middelen voor het uitvoeren van aanbestedingen.
- De mogelijkheden voor reductie van de (administratieve) lasten.

4. *Berekenen lasten aanbesteden (P x Q).*

De berekening van de lasten aanbesteden is gebeurd in het SKM Aanbesteden. Dit is gebeurd door vermenigvuldiging van het aantal aanbestedingen per type (Q) met de kosten van de handelingen (P). Het SKM Aanbesteden is zodanig ingericht dat tevens een vergelijking mogelijk is tussen gemeenten, provincies, waterschappen en Centrale Overheid. Daarbij ligt de nadruk op de lasten per procedure.

Daarnaast is een globale indicatieve raming op hoofdlijnen gemaakt van de totale jaarlijkse lasten bij aanbestedingen van academische ziekenhuizen, HBO-instellingen, universiteiten, rijksmusea en politie-regio's. Deze globale raming is gemaakt op basis van een extrapolatie van de raming en de vergelijking van de totale jaarlijkse lasten van de Centrale Overheid, gemeenten, provincies en waterschappen.

## 2.4 Representativiteit en herleidbaarheid gegevens

### *Representativiteit van de gegevens*

Zowel bij de voorbereiding als tijdens de interviews met de decentrale overheden is aandacht besteed aan de representativiteit van de verzamelde gegevens. AD's zijn benaderd die als representatief voor de gemeenten, provincies en waterschappen kunnen worden beschouwd. Hierbij is tevens gelet op de rol van de geïnterviewde personen binnen de organisatie, zowel met leidinggevendenden als uitvoerders van aanbestedingen is gesproken. De selectie van te benaderen AD's is uitgevoerd in overleg met de begeleidingscommissie<sup>13</sup>. In paragraaf 2.5 is aangegeven welke uitgangspunten voor de selectie zijn gehanteerd en welke decentrale overheden aan het onderzoek hebben deelgenomen.

Voor de interviews is een werkwijze gebruikt die – ondersteund door gestructureerde vragenlijsten – gericht is op het systematisch analyseren van de verkregen informatie. De situatie van de verschillende decentrale overheden is daarbij vergeleken met de resultaten uit het onderzoek “Lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid”. De inhoud van de toegepaste procedures en de tijden van handelingen zijn daarbij in het bijzonder geverifieerd. Om een goed beeld te krijgen van de specifieke situatie zijn daarnaast vragen gesteld als “In hoeverre is uw situatie vergelijkbaar met andere decentrale overheden” en “Is dit jaar een representatief jaar of variëren de lasten per jaar?” Na elke invulling van het Standaard Kostenmodel Aanbesteden is tevens getoetst of de gebruikte gegevens onderling consistent zijn.

### *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>14</sup>. Om deze inzichtelijkheid te waarborgen zijn de volgende maatregelen genomen:

1. *Interviewresultaten.* De resultaten van de interviews zijn verwerkt in interviewverslagen. Deze interviewverslagen zijn ter verificatie teruggekoppeld aan de geïnterviewden en als definitief verslag opgenomen in het informatiedossier.
2. *SKM Aanbesteden per AD.* Voor iedere onderzochte AD is een apart SKM Aanbesteden opgesteld dat met het interviewverslag is teruggekoppeld aan de geïnterviewden. In het SKM Aanbesteden van de AD's zijn de verschillen ten opzichte van de resultaten van het onderzoek “Lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid” uitgelicht. De verschillende SKM Aanbesteden dienen als basis voor het geconsolideerde SKM Aanbesteden per categorie decentrale overheidsorganisatie.
3. *Database met aantallen.* Naast een SKM Aanbesteden is per categorie decentrale overheidsorganisatie een database opgesteld met de aantallen aanbestedingen die van de onderzochte AD's zijn ontvangen. De database is de basis voor de extrapolatie van de aantallen aanbestedingen naar totalen per categorie.

<sup>13</sup> In de begeleidingscommissie zijn de gemeenten, provincies, waterschappen en bedrijfsleven vertegenwoordigd door respectievelijk VNG, IAPP, UVW en VNO-NCW.

<sup>14</sup> Deze inzichtelijkheid stelt de opdrachtgever en gebruikers van het Standaard Kostenmodel Aanbesteden in staat om (1) na te gaan of inderdaad ook beleidsmatig verdedigbare gegevens zijn gebruikt, (2) getroffen aannamen te herzien en effecten daarvan op de omvang van de lasten direct te beoordelen en (3) eventueel nieuw beschikbare informatie in het kostenmodel te verwerken.

## 2.5 Deelnemende decentrale overheden

De deelnemende decentrale overheden dienen een gemiddelde afspiegeling te zijn van de Nederlandse gemeenten, provincies en waterschappen. Voor het onderzoek zijn 24 decentrale overheden geïnterviewd. Uitgangspunt bij de selectie is, naast uiteraard de bereidwilligheid tot deelname, de representativiteit. Bij de selectie van de AD's is hiertoe rekening gehouden met de volgende criteria:

- Geografische spreiding. Selectie van AD's uit Noord-, Zuid-, Oost- en West-Nederland.
- Omvang van de AD. Hierbij zijn het inwoneraantal of het aantal vervuilingseenheden<sup>15</sup> als referentie gehanteerd.

De aantallen per categorie zijn afgestemd op de omvang van de categorie. Hierbij is uitgegaan van minimaal twee partijen per categorie. In onderstaande figuur is weergegeven hoe de interviews zijn verdeeld en welke organisaties zijn geselecteerd.

Gemeente (467 gemeenten)		Landsdeel	Aantal inwoners in 2004
<i>G4 (&gt; 250.000 inw.) - 4 gemeenten</i>			
1	Den Haag	West	469.059
2	Rotterdam	West	598.923
<i>Groot (50.000 - 250.000 inw.) - 61 gemeenten</i>			
3	Groningen	Noord	179.185
4	Nieuwegein	West	61.803
5	Zoetermeer	West	114.216
<i>Middelgroot (20.000 - 50.000 inw.) - 178 gemeenten</i>			
6	Coevorden	Noord	36.153
7	Diemen	West	33.309
8	Epe	Oost	24.049
9	Middelburg	West	46.350
10	Roermond	Zuid	45.159
<i>Klein (0 - 20.000 inw.) - 224 gemeenten</i>			
11	Bladel	Zuid	19.144
12	Lith	Zuid	6.724
13	Littenseradiel	Noord	10.859
14	Olst-Wijhe	Oost	17.035
15	Rozendaal	Oost	1.509
16	Zandvoort	West	16.866
17	Zeewolde	Oost	15.660

Provincie (12 provincies)		Landsdeel	Aantal inwoners in 2004
1	Noord-Brabant	Zuid	2.406.994
2	Noord-Holland	West	2.587.265
3	Flevoland	Oost	362.882

Waterschap (26 waterschappen)		Landsdeel	Aantal vervuilingseenheden
1	Hoogheemraadschap van Rijnland	West	1.490.000
2	Waterschap Brabantse Delta	Zuid	1.230.650
3	Waterschap Groot Salland	Oost	488.000
4	Waterschap Veluwe	Oost	671.639

**Figuur 4.** Verdeling 24 interviews naar 6 categorieën decentrale overheden.

De gemeente Bladel werkt samen met 13 andere gemeenten in het samenwerkingsverband BIZOB (Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuidoost-Brabant). Om een beeld te krijgen van deze geïnstitutionaliseerde vorm van gemeentelijke samenwerking is een gecombineerd interview uitgevoerd.

<sup>15</sup> Het aantal vervuilingseenheden heeft slechts betrekking op één van de taken van de waterschappen.



### 3 Typen en aantallen aanbestedingen (Q)

#### 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.

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 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.

Uit de interviews met de 24 decentrale overheden is gebleken dat 13 typen<sup>16</sup> aanbestedingen worden toegepast door gemeenten, provincies en waterschappen<sup>17</sup>. In onderstaand overzicht wordt dit weergegeven. Een nadere beschrijving van de typen is opgenomen in de bijlage.

Opdracht	Procedure	Waarde exclusief BTW
D. Diensten	1. Onderhands	€ 50.000 - 236.945*
	2. Europees openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*
	3. Europees niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*
	4. Nationaal openbaar	€ 50.000 - 236.945*
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 50.000 - 236.945*
	2. Europees openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*
	3. Europees niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*
	4. Nationaal openbaar	€ 50.000 - 236.945*
W. Werken	1. Onderhands	€ 50.000 - 5.923.624*
	2. Nationaal openbaar	€ 50.000 - 5.923.624*
	3. Nationaal niet-openbaar	€ 50.000 - 5.923.624*
	4. Europees openbaar	Groter of gelijk aan € 5.923.624*
	5. Europees niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 5.923.624*

\* Dit betreft de drempelwaarden vastgesteld door de Europese Unie voor 2004

**Figuur 5.** Overzicht geselecteerde typen aanbestedingen.

<sup>16</sup> De nationaal openbare procedure bij diensten en leveringen komt niet voor bij de Centrale Overheid. De Europese openbare en niet-openbare procedure bij diensten en leveringen worden bij de Centrale Overheid toegepast vanaf € 162.293. De hogere lasten die door de nationale openbare procedure worden veroorzaakt, staan tegenover de hogere lasten van het eerder toepassen van de Europese procedure.

<sup>17</sup> Dit is circa 99,6% van alle aanbestedingen door gemeenten, provincies en waterschappen uitgevoerd. De resterende 0,4% betreft onder meer "gunning na onderhandeling".

De 6 categorieën decentrale overheden passen de 13 typen in verschillende mate toe. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de aantallen aanbestedingen per categorie decentrale overheidsorganisatie.

**Kader 1: Verschillen in toepassing drempelwaarden voor niet-Europese aanbestedingsprocedures.**

Uit de interviews is gebleken dat de overheden uiteenlopende criteria hanteren voor de aanbestedingsprocedures onder de Europese drempelwaarde. Tussen de overheden vindt geen afstemming plaats over de criteria die men hanteert. Er is verschil in de drempelwaarden voor:

- Het aantal bedrijven dat wordt uitgenodigd.
- De toepassing van een bepaalde procedure (onderhands of openbaar).

Dit leidt in de praktijk tot bijvoorbeeld de volgende verschillen:

- Sommige gemeenten hanteren € 10.000 als waarde waarboven meerdere bedrijven dienen te worden uitgenodigd, andere gemeenten hanteren een grens van € 25.000.
- Bij de ene overheidsorganisatie dienen minimaal 2 bedrijven te worden uitgenodigd en bij de andere organisatie minimaal 4.
- Sommige overheidsorganisaties hanteren drempelwaarden alleen voor werken, andere organisaties hanteren drempelwaarden voor diensten, leveringen en werken.
- Sommige organisaties hanteren voor een openbare procedure een waarde van € 100.000, andere organisaties hanteren waarden als € 150.000 en € 200.000.

Voor bedrijven hebben de verschillen tot consequentie dat er een diffuus beeld ontstaat van de wijzen waarop overheden de markt tegemoet treden. Zo kan het gebeuren dat bedrijven voor ongeveer gelijke opdrachten verschillende procedures dienen te doorlopen. Voor bijvoorbeeld de aanleg van een fietspad met een geraamde waarde van € 100.000 kan bij de ene gemeente een openbare procedure van toepassing zijn en bij de andere gemeente een onderhandse procedure.

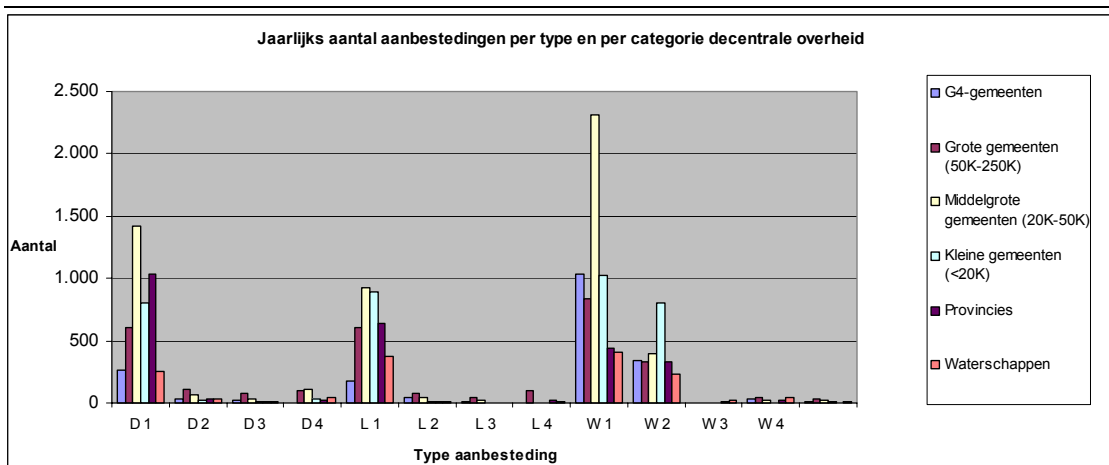
## 3.2 Aantallen aanbestedingen

In de interviews met de gemeenten, provincies en waterschappen zijn de aantallen aanbestedingen geïnventariseerd voor het jaar 2004. Uit de interviews is gebleken dat (1) inzicht in aanbestedingen met een waarde lager dan € 50.000 exclusief BTW zeer moeilijk of niet mogelijk is en (2) de aantallen aanbestedingen in het jaar 2004 indicatief zijn voor 2002 en 2003.

De geïnventariseerde aantallen zijn verwerkt in een database. De aantallen per type zijn vervolgens, op basis van het aantal AD's in de categorie, geëxtrapoleerd naar de totale categorie. Ter illustratie: drie van de 30 organisaties in een categorie zijn geïnterviewd en hebben aantallen aanbestedingen kunnen verstrekken. Dit betekent dat van 10% van het totale aantal AD's in de categorie aantallen beschikbaar zijn. Indien deze 3 organisaties 100 aanbestedingen hebben uitgevoerd, dan zijn op basis van de extrapolatie in totaal 1.000 aanbestedingen uitgevoerd door alle organisatie in de categorie. De volgende figuur toont de verdeling van de aantallen over de zes categorieën decentrale overheden en over de 13 typen aanbestedingen. De aantallen Europese aanbestedingen zijn verkregen uit het nalevingsonderzoek dat in dezelfde periode is uitgevoerd. Op deze manier zijn de aantallen Europese aanbestedingen tussen de onderzoeken vergelijkbaar.<sup>18</sup> In het nalevingsonderzoek wordt uitgegaan van de aanbestedingen per overheidsorganisatie. In dit onderzoek naar de lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen wordt uitgegaan van het aantal unieke aanbestedingen. Hierdoor zijn aanbestedingen die in samenwerking worden uitgevoerd één keer meegeteld.

<sup>18</sup> Dit onderzoek is uitgevoerd door Significant in opdracht van het ministerie van Economische Zaken.

Nr.	Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	G4-gemeenten	Grote gemeenten	Middelgrote gemeenten	Kleine gemeenten	Provincies	Waterschappen	Totaal per type
D 1	D. Diensten	1. Onderhands	260	610	1.424	800	1.040	254	4.388
D 2		2. Europees openbaar	30	108	66	25	37	28	294
D 3		3. Europees niet-openbaar	21	74	37	6	16	14	168
D 4		4. Nationaal openbaar	0	102	107	32	20	39	300
L 1	L. Leveringen	1. Onderhands	176	610	926	896	640	377	3.625
L 2		2. Europees openbaar	43	76	44	6	11	9	189
L 3		3. Europees niet-openbaar	13	39	17	0	2	5	76
L 4		4. Nationaal openbaar	0	102	0	0	20	7	129
W 1	W. Werken	1. Onderhands	1.038	834	2.314	1.024	440	403	6.053
W 2		2. Nationaal openbaar	346	325	392	800	332	234	2.429
W 3		3. Nationaal niet-openbaar	2	0	0	0	8	20	30
W 4		4. Europees openbaar	29	43	22	5	25	47	171
W 5		5. Europees niet-openbaar	16	28	18	6	2	12	82
Totaal aantal per categorie			1.974	2.951	5.367	3.600	2.593	1.449	17.934



**Figuur 6.** Aantallen aanbestedingen met een waarde groter dan € 50.000 uitgevoerd door gemeenten, provincies en waterschappen, geëxtrapoleerd op basis van de interviews.

Uit de figuur blijkt dat jaarlijks in ongeveer 17.900 aanbestedingen worden uitgevoerd door gemeenten, provincies en waterschappen. Circa 92% van alle aanbestedingen worden uitgevoerd met 4 typen aanbestedingen:

- De onderhandse aanbesteding van werken (type W1), circa 34% van het totale aantal.
- De onderhandse aanbesteding van diensten (type D1), circa 24% van het totale aantal.
- De onderhandse aanbesteding van leveringen (type L1), circa 20% van het totale aantal.
- De openbare aanbesteding van werken onder de EU-drempelwaarde (type W2), circa 14% van het totale aantal.

In bovenstaande figuur valt tevens op dat:

- Van het totaal aantal onderhandse aanbestedingen van werken (type W1) circa 38% van de categorie middelgrote gemeenten (178 gemeenten) is.
- Van het totaal aantal openbare aanbestedingen van werken onder de EU-drempelwaarde (type W2) circa 33% van de categorie kleine gemeenten (224 gemeenten) is.

### 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 interviews 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 interviews 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. Achter de gemiddelden staan de 'uitersten' vermeld van de zes categorieën.

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 - 236.945*			4 (3-5)	1
	2. Europees openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*	12 (7-15)		7 (4-9)	1 (1-2)
	3. Europees niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*	13 (1-20)	9 (1-20)	4 (1-5)	1
	4. Nationaal openbaar	€ 50.000 - 236.945*	11 (4-15)		10 (4-15)	1
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 50.000 - 236.945*			4 (3-5)	1
	2. Europees openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*	11 (7-15)		8 (5-15)	1
	3. Europees niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*	16 (10-20)	13 (7-20)	5 (5-6)	1
	4. Nationaal openbaar	€ 50.000 - 236.945*	10 (7-15)		8 (5-15)	1
W. Werken	1. Onderhands	€ 50.000 - 5.923.624*			5 (3-7)	1
	2. Nationaal openbaar	€ 50.000 - 5.923.624*	12 (9-16)		8 (5-12)	1
	3. Nationaal niet-openbaar	€ 50.000 - 5.923.624*	10 (5-15)	7 (5-10)	4 (2-5)	1
	4. Europees openbaar	Groter of gelijk aan € 5.923.624*	7 (3-10)		5 (3-9)	1
	5. Europees niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 5.923.624*	13 (10-18)	8 (5-10)	5 (3-6)	1

**Figuur 7.** Gemiddeld aantal (inclusief uitersten) deelnemende bedrijven aan een aanbesteding van gemeenten, provincies en waterschappen op basis van de interviews.

Uit voorgaande figuur blijkt bijvoorbeeld dat gemiddeld bij een onderhandse procedure 4 offertes worden ingediend. Er is daarbij weinig verschil tussen diensten, leveringen en werken. Daarnaast is, gelet op de 'uitersten', het verschil beperkt tussen de verschillende categorieën decentrale overheden.

Bij de niet-openbare procedure wordt door een relatief groter aantal bedrijven informatie aangevraagd, gemiddeld uiteenlopend van 10 tot 16 aanvragers. Opvallend is daarbij de niet-openbare procedure van aanbestedingen met een waarde hoger dan het Europese drempelbedrag. Bij diensten is daarbij een onderscheid te zien tussen categorieën decentrale overheden, uiteenlopend van 1 aanvraag (middelgrote gemeenten) tot 20 aanvragen (grote gemeenten).

**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 ingediende offertes op van 9 per aanbesteding. Dit is berekend door:

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

## 4 Lasten per type aanbesteding (P)

### 4.1 Lasten per type aanbestedingsprocedure door decentrale overheden

Om de lasten per aanbestedingsprocedure zowel binnen de categorieën als tussen de verschillende categorieën te kunnen vergelijken is per categorie decentrale overheidsorganisatie een berekening uitgevoerd met hetzelfde aantal bedrijven dat meedingt. Met deze berekening wordt inzichtelijk welke lasten een AD en alle deelnemende bedrijven hebben bij het uitvoeren van één aanbestedingsprocedure. Om de resultaten te kunnen vergelijken met de aanbestedingsprocedures van de Centrale Overheid zijn dezelfde kengetallen gebruikt als in het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid”<sup>19</sup>. De volgende aantallen zijn daarom toegepast:

- Aantal aanbestedingen: 1 (van toepassing bij alle procedures)
- 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 lasten van aanbesteden door decentrale overheden zijn onderzocht onder de zes categorieën. Per categorie wordt in deze paragraaf aangegeven wat de omvang van de lasten per aanbestedingsprocedure zijn.

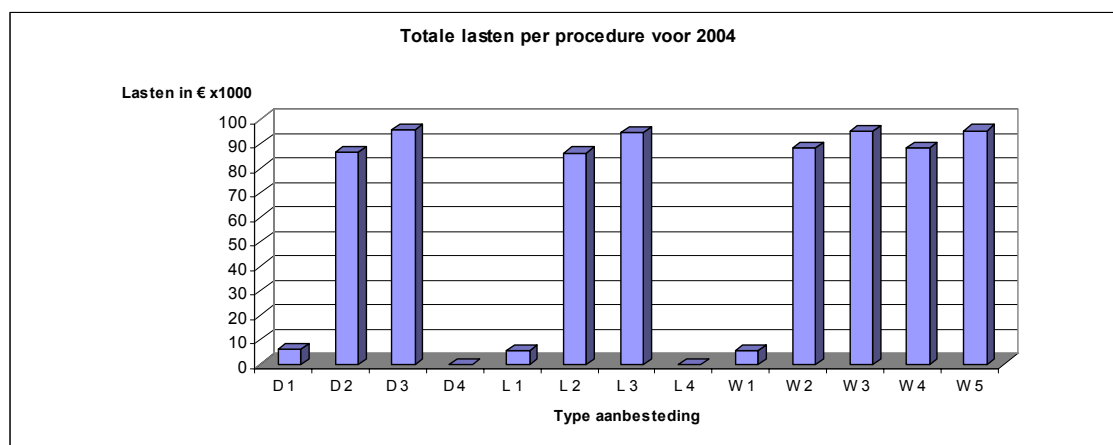
---

<sup>19</sup> Gegevens zijn gebaseerd op een enquête gehouden onder centrale overheidsorganisaties.

### Lasten per type aanbestedingsprocedure door G4-gemeenten

De onderstaande figuur toont de lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding door G4-gemeenten onderverdeeld naar lasten voor de AD en lasten voor alle deelnemende bedrijven.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Totaal (€)	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	6.008	3.259	2.749	2.749	0
	2. Europees openbaar	86.615	16.007	70.608	15.093	55.515
	3. Europees niet-openbaar	95.637	18.614	77.023	12.826	64.197
	4. Nationaal openbaar	0	0	0	0	0
L. Leveringen	1. Onderhands	5.581	2.967	2.614	2.614	0
	2. Europees openbaar	86.135	15.527	70.608	15.093	55.515
	3. Europees niet-openbaar	94.324	17.886	76.438	12.241	64.197
	4. Nationaal openbaar	0	0	0	0	0
W. Werken	1. Onderhands	5.751	2.527	3.224	3.224	0
	2. Nationaal openbaar	88.028	14.474	73.554	73.554	0
	3. Nationaal niet-openbaar	95.027	16.771	78.256	78.256	0
	4. Europees openbaar	88.291	14.737	73.554	17.833	55.721
	5. Europees niet-openbaar	95.290	17.034	78.256	14.059	64.197



**Figuur 8.** Lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding door G4-gemeenten 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 bij de G4-gemeenten een last tussen € 5.581 en € 6.008 met zich mee te brengen (gemiddeld circa € 5.800). De verschillen worden veroorzaakt door de variatie in de toepassing van bezichtiging plaats opdracht. Bij aanbestedingen van diensten en werken komt dit in 30% van de gevallen voor en bij leveringen in 10% van de gevallen. Daarnaast is de variatie in de toepassing van de het gunningscriteria laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding een oorzaak. Bij aanbestedingen van diensten is de verhouding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding 20-80, bij leveringen 50-50 en bij werken 90-10.

De lasten bij een openbare procedure (typen D2, L2, W2 en W4) variëren per aanbesteding van € 86.135 tot € 88.291 (gemiddeld circa € 87.000).

De lasten bij een niet-openbare procedure (type D3, L3, W3 en W5) bedragen circa € 95.000. 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 de volgende factoren:

1. De toepassing van de gunningscriteria. Bij aanbestedingen van diensten is de verhouding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding 30-70, bij leveringen 50-50 en bij werken 70-30.

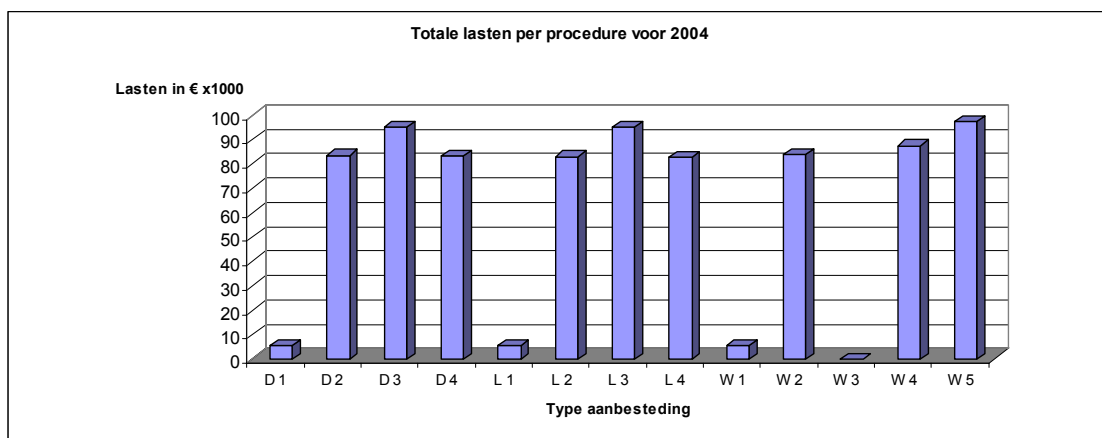
2. De opening van de offertes met een bijeenkomst. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit bij 70% van het aantal aanbestedingen en bij werken 100%.
3. Het opvragen van bewijsmateriaal aan het begunstigde bedrijf. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit bij 50% van het aantal aanbestedingen en bij werken 80%.

De lasten voor het bedrijfsleven zijn bij de openbare en niet-openbare procedure meer dan twee keer zo groot als de lasten voor de AD. Dit wordt bij de Europese procedures veroorzaakt door de administratieve lasten die bedrijven ondervinden door het overleggen van selectiedocumenten. Bij de nationale openbare en niet-openbare procedure worden de lasten veroorzaakt door het feit dat de AD dezelfde criteria vraagt als bij de Europese procedure.

#### *Lasten per type aanbestedingsprocedure door grote gemeenten*

De onderstaande figuur toont de lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding door grote gemeenten onderverdeeld naar lasten voor de AD en lasten voor alle deelnemende bedrijven.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Totaal (€)	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	5.398	2.883	2.515	2.515	0
	2. Europees openbaar	83.630	15.664	67.966	12.516	55.450
	3. Europees niet-openbaar	95.183	18.448	76.735	12.449	64.286
	4. Nationaal openbaar	83.367	15.401	67.966	67.966	0
L. Leveringen	1. Onderhands	5.276	2.853	2.423	2.423	0
	2. Europees openbaar	82.956	15.738	67.218	11.768	55.450
	3. Europees niet-openbaar	95.039	18.400	76.639	12.353	64.286
	4. Nationaal openbaar	82.693	15.475	67.218	67.218	0
W. Werken	1. Onderhands	5.286	2.245	3.041	3.041	0
	2. Nationaal openbaar	83.661	13.990	69.671	69.671	0
	3. Nationaal niet-openbaar	0	0	0	0	0
	4. Europees openbaar	87.500	14.588	72.912	17.157	55.755
	5. Europees niet-openbaar	97.541	17.437	80.104	15.198	64.906



**Figuur 9.** Lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding van grote gemeenten 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 bij de grote gemeenten een last tussen € 5.276 en € 5.398 met zich mee te brengen (gemiddeld circa € 5.350). De verschillen worden veroorzaakt door de variatie in de toepassing van het gunningscriterium laagste prijs en economisch meest voordelige aanbieder. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen is de verhouding 20-80 en bij werken 90-10. Daarnaast is de variatie in de toepassing van bezichtiging plaats opdracht een oorzaak. Bij aanbestedingen van diensten komt dit in 20% van de gevallen voor, bij leveringen 15% en bij werken 30%.



De lasten bij een openbare procedure (typen D2, D4, L2, L4, W2 en W4) variëren per aanbesteding van € 82.693 tot € 87.500 (gemiddeld circa € 85.000).

De lasten bij een niet-openbare procedure (type D3, L3 en W3) bedragen circa € 96.000.

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 de volgende factoren:

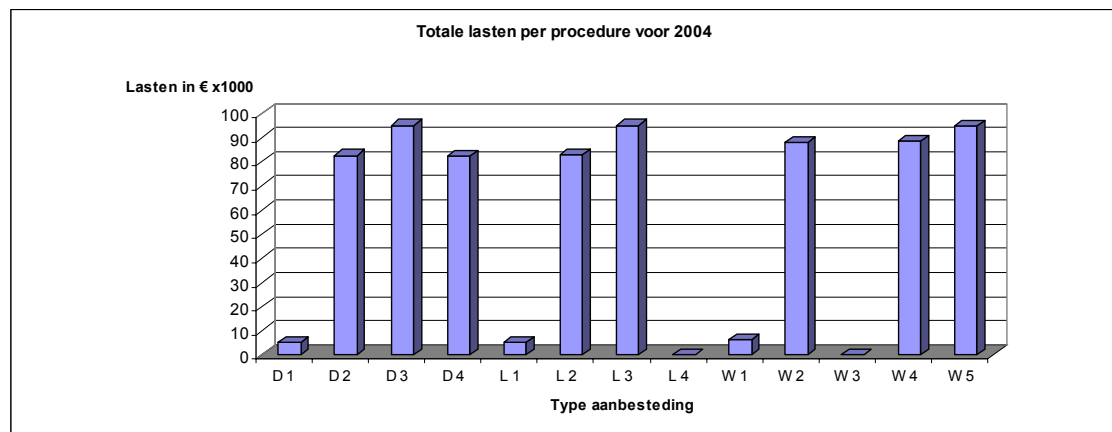
1. De toepassing van de gunningscriteria. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen is de verhouding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbieder 20-80 en bij werken 90-10.
2. De bezichtiging van de plaats van de opdracht. Bij aanbestedingen van diensten en werken gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen en bij leveringen 30%.
3. De opening van de offertes met een bijeenkomst. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen en bij werken 100%.
4. Het opvragen van bewijsmateriaal aan het begunstigde bedrijf. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 15% van het aantal aanbestedingen en bij werken 70%.
5. De controle van de inschrijfbegroting. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 80% van het aantal aanbestedingen en bij werken 100%.

De lasten voor het bedrijfsleven zijn bij de openbare en niet-openbare procedure meer dan twee keer zo groot als de lasten voor de AD. Dit wordt bij de Europese procedures veroorzaakt door de administratieve lasten die bedrijven ondervinden door het overleggen van selectiedocumenten. Bij de nationale openbare en niet-openbare procedure worden de lasten veroorzaakt door het feit dat de AD dezelfde criteria vraagt als bij de Europese procedure.

### Lasten per type aanbestedingsprocedure door middelgrote gemeenten

De onderstaande figuur toont de lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding door middelgrote gemeenten onderverdeeld naar lasten voor de AD en lasten voor alle deelnemende bedrijven.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Totaal (€)	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	5.102	2.452	2.650	2.650	0
	2. Europees openbaar	82.641	14.982	67.659	12.029	55.630
	3. Europees niet-openbaar	95.031	18.380	76.651	10.596	66.055
	4. Nationaal openbaar	82.378	14.719	67.659	67.659	0
L. Leveringen	1. Onderhands	5.012	2.452	2.560	2.560	0
	2. Europees openbaar	83.031	15.012	68.019	12.389	55.630
	3. Europees niet-openbaar	95.031	18.380	76.651	10.596	66.055
	4. Nationaal openbaar	0	0	0	0	0
W. Werken	1. Onderhands	6.262	2.793	3.469	3.469	0
	2. Nationaal openbaar	88.092	15.048	73.044	73.044	0
	3. Nationaal niet-openbaar	0	0	0	0	0
	4. Europees openbaar	88.355	15.311	73.044	17.496	55.548
	5. Europees niet-openbaar	94.910	18.259	76.651	10.596	66.055



**Figuur 10.** Lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding van middelgrote gemeenten met 20 informatievragende bedrijven, 10 deelnemers selectiefase, 6 offererende bedrijven (3 bij een onderhandse procedure) en 1 contractant.

De onderhandse procedures (typen D1, L1 en W1) blijken bij de middelgrote gemeenten een last tussen € 5.012 en € 6.262 met zich mee te brengen (gemiddeld circa € 5.600). De verschillen worden veroorzaakt door de variatie in de toepassing van het gunningscriterium laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen is de verhouding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding 50-50 en bij werken 90-10. Daarnaast is de variatie in de toepassing van bezichtiging plaats opdracht een oorzaak. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen komt dit in 5% van de gevallen voor en bij werken 40%.

De lasten bij een openbare procedure (typen D2, D4, L2, W2 en W4) variëren per aanbesteding van € 82.378 tot € 88.355 (gemiddeld circa € 85.000).

De lasten bij een niet-openbare procedure (type D3, L3 en W3) bedragen circa € 95.000.

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 de volgende factoren:

1. De bezichtiging van de plaats van de opdracht. Bij aanbestedingen van diensten gebeurt dit in 5% van het aantal aanbestedingen, bij leveringen 15% en bij werken 50%.

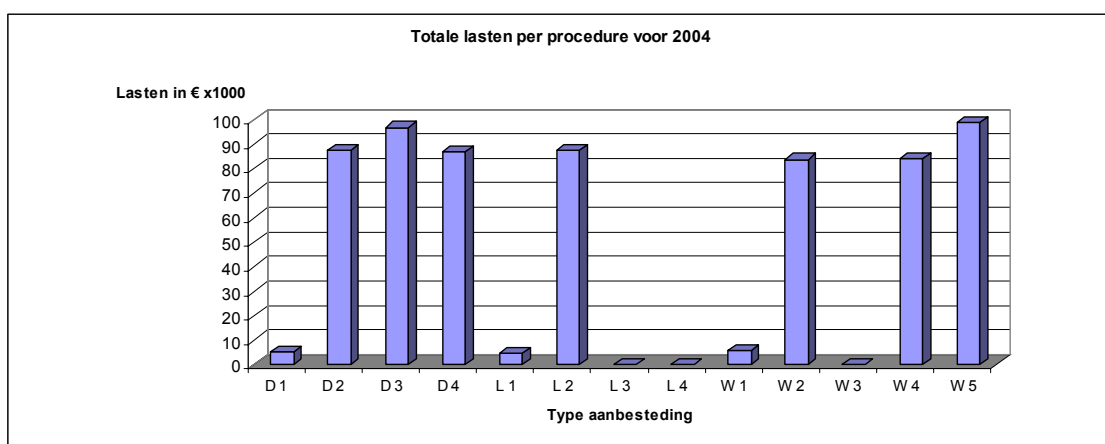
2. De opening van de offertes met een bijeenkomst. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 60% van het aantal aanbestedingen en bij werken 80%.
3. Het opvragen van bewijsmateriaal aan het begunstigde bedrijf. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 40% van het aantal aanbestedingen en bij werken 60%.
4. De controle van de inschrijfbegroting. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 100% van het aantal aanbestedingen en bij werken 70%.

De lasten voor het bedrijfsleven zijn bij de openbare en niet-openbare procedure meer dan twee keer zo groot als de lasten voor de AD. Dit wordt bij de Europese procedures veroorzaakt door de administratieve lasten die bedrijven ondervinden door het overleggen van selectiedocumenten. Bij de nationale openbare en niet-openbare procedure worden de lasten veroorzaakt door het feit dat de AD dezelfde criteria vraagt als bij de Europese procedure.

#### *Lasten per type aanbestedingsprocedure door kleine gemeenten*

De onderstaande figuur toont de lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding door kleine gemeenten onderverdeeld naar lasten voor de AD en lasten voor alle deelnemende bedrijven.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Totaal (€)	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	5.007	2.521	2.486	2.486	0
	2. Europees openbaar	87.235	14.053	73.182	16.548	56.634
	3. Europees niet-openbaar	96.775	18.116	78.659	11.986	66.673
	4. Nationaal openbaar	87.047	13.865	73.182	73.182	0
L. Leveringen	1. Onderhands	4.659	2.330	2.329	2.329	0
	2. Europees openbaar	87.235	14.053	73.182	16.548	56.634
	3. Europees niet-openbaar	0	0	0	0	0
	4. Nationaal openbaar	0	0	0	0	0
W. Werken	1. Onderhands	5.604	2.219	3.385	3.385	0
	2. Nationaal openbaar	83.771	13.498	70.273	70.273	0
	3. Nationaal niet-openbaar	0	0	0	0	0
	4. Europees openbaar	84.034	13.761	70.273	14.939	55.334
	5. Europees niet-openbaar	98.574	16.893	81.681	15.008	66.673



**Figuur 11.** Lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding van kleine gemeenten met 20 informatievragende bedrijven, 10 deelnemers selectiefase, 6 offererende bedrijven (3 bij een onderhandse procedure) en 1 contractant.

De onderhandse procedures (typen D1, L1 en W1) blijken bij de kleine gemeenten een last tussen € 4.659 en € 5.604 met zich mee te brengen (gemiddeld circa € 5.100). De verschillen worden veroorzaakt door de variatie in de toepassing van het gunningscriterium laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding. Bij aanbestedingen van diensten is de verhou-

ding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding 40-60, bij leveringen 60-40 en bij werken 90-10. Daarnaast is de variatie in de toepassing van het persoonlijk indienen van de offerte bij de gemeente een oorzaak. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen komt dit in 10% van de gevallen voor en bij werken 80%.

De lasten bij een openbare procedure (typen D2, D4, L2, W2 en W4) variëren per aanbesteding van € 83.771 tot € 87.235 (gemiddeld circa € 85.500).

De lasten bij een niet-openbare procedure (type D3 en W5) bedragen circa € 97.500.

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:

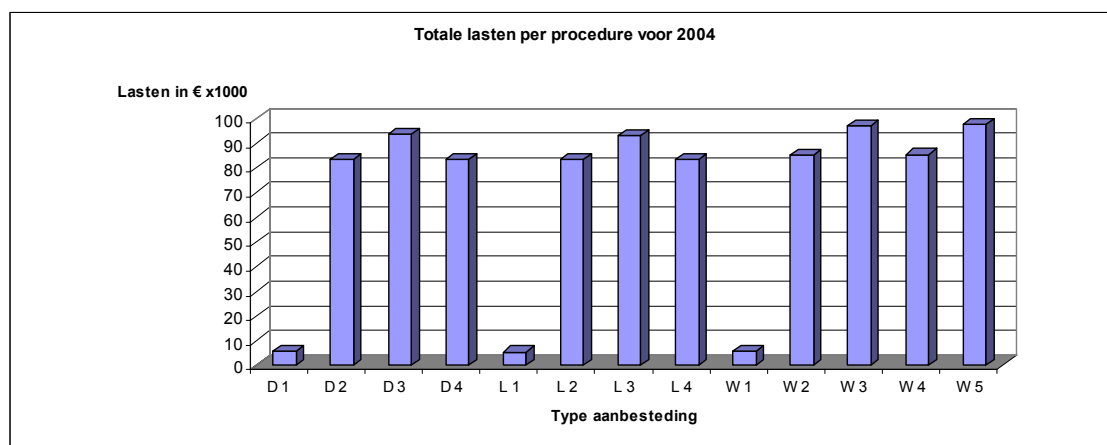
1. De toepassing van de gunningscriteria. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen is de verhouding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding 80-20 en bij werken 100-0.
2. De bezichtiging van de plaats van de opdracht. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 100% van het aantal aanbestedingen en bij werken 5%.
3. Het persoonlijk afleveren van de offerte bij de AD. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen en bij werken 80%.
4. De controle van de inschrijfbegroting. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 25% van het aantal aanbestedingen en bij werken 100%.

De lasten voor het bedrijfsleven zijn bij de openbare en niet-openbare procedure meer dan twee keer zo groot als de lasten voor de AD. Dit wordt bij de Europese procedures veroorzaakt door de administratieve lasten die bedrijven ondervinden door het overleggen van selectiedocumenten. Bij de nationale openbare en niet-openbare procedure worden de lasten veroorzaakt door het feit dat de AD dezelfde criteria vraagt als bij de Europese procedure.

### Lasten per type aanbestedingsprocedure door provincies

De onderstaande figuur toont de lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding door provincies onderverdeeld naar lasten voor de AD en lasten voor alle deelnemende bedrijven.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Totaal (€)	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	5.628	2.911	2.717	2.717	0
	2. Europees openbaar	83.630	17.047	66.583	11.531	55.052
	3. Europees niet-openbaar	93.649	18.788	74.861	11.593	63.268
	4. Nationaal openbaar	83.367	16.784	66.583	66.583	0
L. Leveringen	1. Onderhands	5.510	2.902	2.608	2.608	0
	2. Europees openbaar	83.630	17.047	66.583	11.531	55.052
	3. Europees niet-openbaar	93.230	18.862	74.368	11.233	63.135
	4. Nationaal openbaar	83.359	16.776	66.583	66.583	0
W. Werken	1. Onderhands	5.814	2.320	3.494	3.494	0
	2. Nationaal openbaar	85.351	14.935	70.416	70.416	0
	3. Nationaal niet-openbaar	97.238	17.587	79.651	79.651	0
	4. Europees openbaar	85.426	15.010	70.416	15.152	55.264
	5. Europees niet-openbaar	97.501	17.850	79.651	14.951	64.700



**Figuur 12.** Lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding van provincies 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 bij de provincies een last tussen € 5.510 en € 5.814 met zich mee te brengen (gemiddeld circa € 5.600). De verschillen worden veroorzaakt door de variatie in de toepassing van het gunningscriterium laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen is de verhouding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding 10-90 en bij werken 90-10.

De lasten bij een openbare procedure (typen D2, D4, L2, L4, W2 en W4) variëren per aanbesteding van € 83.359 tot € 85.426 (gemiddeld circa € 84.000).

De lasten bij een niet-openbare procedure (type D3, L3, W3 en W5) variëren per aanbesteding van € 93.230 tot € 97.501 (gemiddeld circa € 95.500).

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 aanbestedingen van diensten en leveringen is de verhouding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding 10-90 en bij werken 90-10.

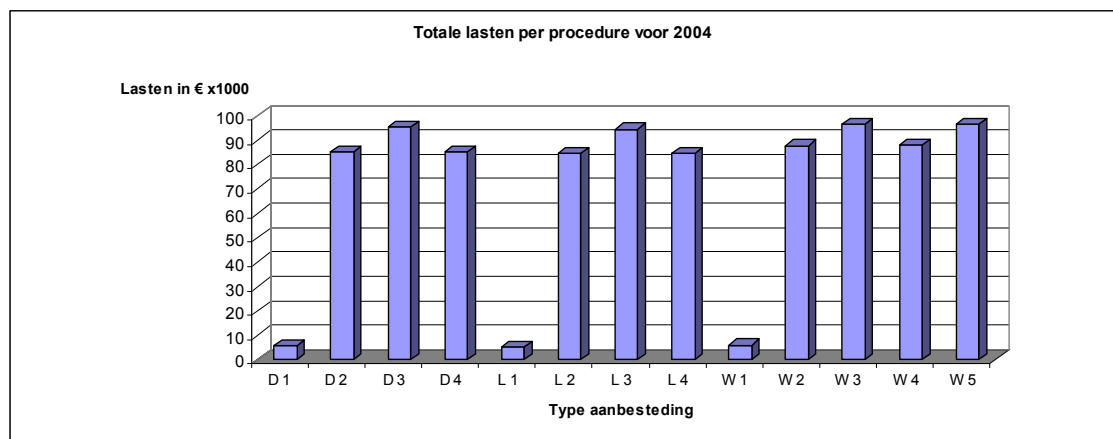
2. De bezichtiging van de plaats van de opdracht. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 20% van het aantal aanbestedingen en bij werken 60%.
3. De opening van de offertes met een bijeenkomst. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen en bij werken 100%.
4. Het opvragen van bewijsmateriaal aan het begunstigde bedrijf. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen en bij werken 70%.
5. De controle van de inschrijfbegroting. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 50% van het aantal aanbestedingen en bij werken 70%.

De lasten voor het bedrijfsleven zijn bij de openbare en niet-openbare procedure meer dan twee keer zo groot als de lasten voor de AD. Dit wordt bij de Europese procedures veroorzaakt door de administratieve lasten die bedrijven ondervinden door het overleggen van selectiedocumenten. Bij de nationale openbare en niet-openbare procedure worden de lasten veroorzaakt door het feit dat de AD dezelfde criteria vraagt als bij de Europese procedure.

#### *Lasten per type aanbestedingsprocedure door waterschappen*

De onderstaande figuur toont de lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding door waterschappen onderverdeeld naar lasten voor de AD en lasten voor alle deelnemende bedrijven.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Totaal (€)	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	5.690	2.838	2.852	2.852	0
	2. Europees openbaar	85.250	14.950	70.300	14.969	55.331
	3. Europees niet-openbaar	95.329	17.702	77.627	13.017	64.610
	4. Nationaal openbaar	85.062	14.762	70.300	70.300	0
L. Leveringen	1. Onderhands	5.138	2.376	2.762	2.762	0
	2. Europees openbaar	84.710	14.410	70.300	14.969	55.331
	3. Europees niet-openbaar	94.508	17.041	77.467	12.739	64.728
	4. Nationaal openbaar	84.485	14.185	70.300	70.300	0
W. Werken	1. Onderhands	6.095	2.421	3.674	3.674	0
	2. Nationaal openbaar	87.746	14.097	73.649	73.649	0
	3. Nationaal niet-openbaar	96.340	16.807	79.533	79.533	0
	4. Europees openbaar	88.009	14.360	73.649	18.407	55.242
	5. Europees niet-openbaar	96.603	17.070	79.533	15.190	64.343



**Figuur 13.** Lasten per type aanbesteding bij één aanbesteding van waterschappen 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 bij de waterschappen een last tussen € 5.138 en € 6.095 met zich mee te brengen (gemiddeld circa € 5.600). De verschillen

worden veroorzaakt door de variatie in de toepassing van het gunningscriterium laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding. Bij aanbestedingen van diensten is de verhouding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding 30-70 en bij leveringen en werken 80-20. Daarnaast is de variatie in de toepassing van bezichtiging plaats opdracht een oorzaak. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen komt dit in 20% van de gevallen voor en bij werken 50%.

De lasten bij een openbare procedure (typen D2, D4, L2, L4, W2 en W4) variëren per aanbesteding van € 84.485 tot € 88.009 (gemiddeld circa € 86.000).

De lasten bij een niet-openbare procedure (typen D3, L3, W3 en W5) variëren per aanbesteding van € 94.508 tot € 96.603 (gemiddeld circa € 95.500).

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 aanbestedingen van diensten is de verhouding tussen laagste prijs en economisch meest voordelige aanbidding 60-40, bij leveringen 70-30 en bij werken 80-20.
2. De bezichtiging van de plaats van de opdracht. Bij aanbestedingen van diensten en leveringen gebeurt dit in 30% van het aantal aanbestedingen en bij werken 70%.

De lasten voor het bedrijfsleven zijn bij de openbare en niet-openbare procedure meer dan twee keer zo groot als de lasten voor de AD. Dit wordt bij de Europese procedures veroorzaakt door de administratieve lasten die bedrijven ondervinden door het overleggen van selectiedocumenten. Bij de nationale openbare en niet-openbare procedure worden de lasten veroorzaakt door het feit dat de AD dezelfde criteria vraagt als bij de Europese procedure

### **Kader 3: Indicatieve berekening lasten bedrijven voor het verwerven van één opdracht**

Bedrijven doen mee aan meer aanbestedingsprocedures dan het aantal waarvoor zij een opdracht gegund krijgen. In paragraaf 3.3 zijn de resultaten uit de interviews ten aanzien van het aantal deelnemende bedrijven weergegeven. Deze gegevens laten zien dat in de eerste fasen van een aanbestedingsprocedure meer bedrijven betrokken zijn dan alleen de contractant. De bedrijven zijn daarom als investering voor het verkrijgen van één opdracht meer lasten kwijt dan het doorlopen van één aanbestedingsprocedure. Dit kan oplopen tot circa € 47.000. Ter illustratie is hieronder een indicatieve berekening weergegeven van de kosten die een bedrijf moet maken bij een drietal typen aanbestedingen van de decentrale overheden.

Uitgangspunt bij de indicatieve berekening is dat er weinig verschil is tussen:

- Diensten, leveringen en werken.
- Categorieën overheidsorganisaties.
- Typen aanbestedingen.

Uitgegaan is van het aanbesteden van diensten door grote gemeenten, omdat deze lasten het gemiddelde benaderen. Voor de indicatieve berekening is daarom gebruik gemaakt van het model van de grote gemeenten.

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

Een bedrijf dat meedingt naar een opdracht van de decentrale overheden die met een niet-openbare procedure wordt aanbesteed, heeft een indicatieve investering gedaan van € 47.000. Bij een opdrachtwaarde van € 200.000 is dit een investering van 24%. Bij een opdrachtwaarde van € 1.000.000 is dit een investering van 5%. De lasten zijn opgebouwd uit:

- 200 keer aankondigingen scannen à € 37,50 = € 7.500
- 20 maal informatie opvragen à € 660 = € 13.200
- 10 maal meedoen aan een selectie à € 1.100 = € 11.000
- 6 maal een offerte indienen à € 2.500 = € 15.000
- 1 maal het aangaan van een contract à € 188

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

Indien een bedrijf meedingt naar een opdracht van de decentrale overheden, die met een openbare procedure wordt aanbesteed, heeft het bedrijf een indicatieve investering gedaan van € 38.500. Bij een opdrachtwaarde van € 200.000 is dit een investering van 19%. Bij een opdrachtwaarde van € 1.000.000 is dit een investering van 4%. De lasten zijn opgebouwd uit:

- 200 keer aankondigingen scannen à € 37,50 = € 7.500
- 20 maal informatie opvragen à € 700 = € 14.000
- 6 maal een offerte indienen à € 2.800 = € 16.800
- 1 maal het aangaan van een contract à € 188

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

Bij het meedingen naar een opdracht via een onderhandse aanbestedingsprocedure van de decentrale overheden heeft een bedrijf een indicatieve investering gedaan van € 2.750. Bij een opdrachtwaarde van € 100.000 is dit een investering van 2,8%. De lasten zijn opgebouwd uit:

- 3 maal het indienen van een offerte à € 850 = € 2.550
- 1 maal het aangaan van het contract à € 188

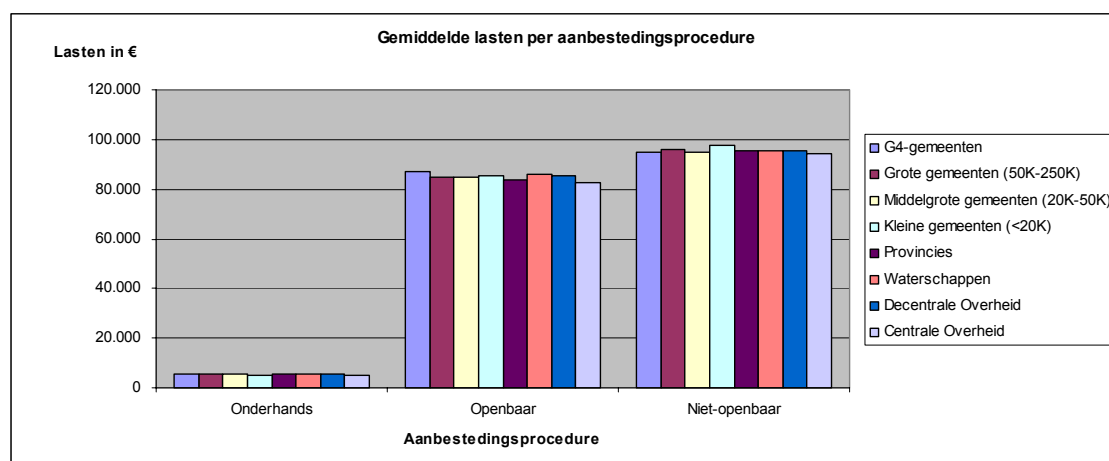


## 4.2 Vergelijking tussen decentrale overheden en centrale overheid

### Lasten per procedure

Uit de interviews is gebleken dat de dertien typen aanbestedingen zijn te onderscheiden in drie hoofdvormen, namelijk: (1) de onderhandse procedure, (2) de openbare procedure en (3) de niet-openbare procedure. Voor diensten, leveringen en werken worden de procedures qua processtappen gelijk uitgevoerd. In de vorige paragraaf zijn voor deze drie hoofdvormen de gemiddelde lasten per aanbesteding benoemd. In onderstaande figuur zijn de gemiddelde lasten per aanbesteding weergegeven voor de 6 onderzochte categorieën, voor de categorieën gemiddeld (decentrale overheid) en voor de Centrale Overheid<sup>20</sup>.

Aanbestedingsprocedure	Gemeenten				Provincies	Waterschappen	Decentrale Overheid	Centrale Overheid
	G4	Groot	Middelgr.	Klein				
Onderhands	€ 5.800	€ 5.350	€ 5.600	€ 5.100	€ 5.600	€ 5.600	€ 5.500	€ 5.000
Openbaar	€ 87.000	€ 85.000	€ 85.000	€ 85.500	€ 84.000	€ 86.000	€ 85.500	€ 82.500
Niet-openbaar	€ 95.000	€ 96.000	€ 95.000	€ 97.500	€ 95.500	€ 95.500	€ 95.500	€ 94.500



**Figuur 14.** Gemiddelde lasten per aanbesteding bij één aanbesteding met 20 informatievragende bedrijven, 10 deelnemers selectiefase, 6 offerende bedrijven (3 bij een onderhandse procedure) en 1 contractant.

De verschillen tussen de procedures van de decentrale overheden zijn niet substantieel. Er is geen trend aan te wijzen ten aanzien van de verschillen tussen de overheden. Zo is er geen relatie aan te wijzen tussen de omvang van de decentrale overheidsorganisatie en de omvang van de lasten. Voornaamste reden is dat de aanbestedingsprocedures qua fasering gelijk zijn tussen de verschillende overheden. De procedures bestaan altijd uit een aantal vaste stappen, zoals:

- Opstellen bestek.
- Vaststellen gunningscriterium.
- Aankondigen opdracht.
- Opstellen offertes.
- Beoordelen van aanbiedingen.
- Afsluiten contract.

<sup>20</sup> Bron: Eindrapport "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid".

De gemiddelde lasten voor de decentrale overheden per procedure zijn:

- Voor de onderhandse procedure € 5.500 (varieert tussen € 5.100 en € 5.800).
- Voor de openbare procedure € 85.500 (varieert tussen € 84.000 en € 87.000).
- Voor de niet-openbare procedure € 95.500 (varieert tussen € 95.000 en € 97.500).

Uit de figuur blijkt verder dat gemiddelde lasten per procedure van de decentrale overheden hoger zijn dan de gemiddelde lasten van de centrale overheid. Dit wordt veroorzaakt door verschil in uitvoering van de procedures. Bij de centrale overheid wordt bijvoorbeeld de Eigen Verklaring meer toegepast en komt de “dag van aanbesteding” minder voor. In onderstaande subparagraaf wordt nader ingegaan op de verschillen.

#### *Verschillen in procedures*

De verschillen in uitvoering zijn uiteenlopend. Op basis van vergelijking van de handelingen van de aanbestedingsprocedures van de categorieën decentrale overheidsorganisatie en de centrale overheid zijn een aantal verschillen te benoemen die de oorzaak zijn voor het uiteenlopen van de onderlinge verschillen. De voornaamste verschillen zijn:

- *Gunningscriterium.* Kleine en middelgrote gemeenten hanteren bij diensten in mindere mate het gunningscriterium economisch meest voordelige aanbieder dan de andere decentrale overheden. De kleine en middelgrote gemeenten doen dit in ongeveer de helft van de gevallen. De andere decentrale overheden hanteren het gunningscriterium in meer dan de helft van de gevallen en de Centrale Overheid hanteert het gunningscriterium in alle gevallen.
- *Eigen Verklaring.* De gevraagde selectiecriteria zijn zeer uiteenlopend. Vrijwel alle overheden werken met een Eigen Verklaring, waarbij de bedrijven bij de offerte niet alle bewijsstukken hoeven te overleggen. De mate waarin men de Eigen Verklaring gebruikt, verschilt. Bij de Centrale Overheid en de provincies wordt de verklaring in 90% van de gevallen gebruikt. Bij de G4-gemeenten, de grote gemeenten en de waterschappen in 80% van de gevallen. Bij de middelgrote gemeenten in 70% van de gevallen en bij kleine gemeenten in 50% van de gevallen.
- *Bezichtiging plaats opdracht.* De bezichtiging plaats opdracht (“Aanwijzing”) bij diensten en leveringen komt soms voor bij decentrale overheden, bij de Centrale overheid komt dit niet voor.
- *Indienen en openen aanbiedingen.* Het persoonlijk indienen van de offerte bij de onderhandse procedure komt bij de Centrale Overheid in de helft van de gevallen voor, bij de decentrale overheden in meer dan de helft van de gevallen. De “dag van aanbesteding” bij diensten en leveringen komt bij de Centrale Overheid niet voor en bij de decentrale overheden in ongeveer de helft van de gevallen.
- *Bewijsstukken.* Verzoeken om bewijsstukken van de begunstigde partij en het controleren van de inschrijfbegroting van de begunstigde gebeurt bij decentrale overheden in ongeveer de helft van de gevallen. Bij de Centrale Overheid gebeurt dit in minder dan de helft van de gevallen.

- *Toelichting afwijzing.* Het met een bezoek informeren van inschrijvers die zijn afgewezen komt bij G4-gemeenten in ongeveer de helft van de gevallen voor. Bij de andere overheden gebeurt dit in beperkte mate of niet.
  
- *Opstellen procesverbaal.* Het opstellen van een Procesverbaal met onder andere opdrachtomschrijving en naam en adres begunstigde wordt door kleine gemeenten bij diensten en leveringen beperkt gedaan. Bij de andere overheden gebeurt dit in de meeste gevallen of altijd.

#### **Kader 4: Indicatieve berekening 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.

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

Per aanbesteding doen meer bedrijven mee dan het aantal waaraan een opdracht wordt gegund. De aantallen bedrijven die bij deze berekeningen zijn gehanteerd, zijn gebaseerd op het onderzoek "Meting lasten van aanbesteden door 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. Uitgangspunten voor de berekening zijn:

- Scannen aankondigingen: 1.040 (van toepassing bij openbare en niet-openbare procedures)
- Aanvragers informatie: 20 (van toepassing bij openbare en niet-openbare procedures)
- Deelnemers selectiefase: 10 (bij niet-openbare procedures)
- Indiërs offerte: 6 (3 indiërs 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 decentrale overheid in Nederland zijn – bij toepassing van bovenstaande uitgangspunten – als volgt opgebouwd en geraamd:

- Gemiddelde totale lasten AD: € 17.500
- Gemiddelde AL BD: € 65.000
- Gemiddelde overige lasten BD: € 13.000
- Gemiddelde totale lasten BD: € 78.000
- Gezamenlijke totale lasten AD en BD: € 95.500

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

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

- Gemiddelde totale lasten AD: € 15.000
- Gemiddelde AL BD: € 55.500
- Gemiddelde overige lasten BD: € 15.000
- Gemiddelde totale lasten BD: € 70.500
- Gezamenlijke totale lasten AD en BD: € 85.500

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

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

- Gemiddelde totale lasten AD: € 2.750
- Gemiddelde totale lasten BD: € 2.750 (Dit betreft alleen overige lasten)
- Gezamenlijke totale lasten AD en BD: € 5.500

#### **Kader 5: Verschillen in aanbestedingen tussen decentrale overheden volgens bedrijven.**

Voor een beeld van de lasten van aanbesteden door decentrale overheden, zoals die door bedrijven worden ervaren, zijn negen telefonische interviews uitgevoerd. Met VNO-NCW is de verdeling van de bedrijven vastgesteld. De volgende bedrijven zijn geïnterviewd:

- 2 grote bedrijven voor werken. Deze bedrijven voeren aanbestedingen uit bij alle categorieën overheden. Zij kunnen een vergelijking maken tussen categorieën.
- 2 kleine bedrijven voor werken. Deze bedrijven werken voornamelijk voor een enkele overheidscategorie. Hierdoor kunnen zij procedures vergelijken binnen categorieën.
- 2 grote bedrijven voor diensten. Deze bedrijven voeren aanbestedingen uit bij alle categorieën overheden. Zij kunnen een vergelijking maken tussen categorieën.
- 2 kleine bedrijven voor diensten. Deze bedrijven werken voornamelijk voor enkele overheidscategorieën. Hierdoor kunnen zij procedures vergelijken binnen categorieën.
- 1 groot bedrijf voor leveringen. Hiervoor is gekozen, omdat (a) procedures voor diensten en leveringen overeenkomen en (b) deze bedrijven meestal aan alle categorieën overheden leveren.

Tijdens de interviews is onder meer aan de bedrijven gevraagd:

- Welke aanbestedingsprocedures worden uitgevoerd: onderhands, openbaar, niet-openbaar.
- Welke verschillen worden ervaren in aanbestedingsprocedures tussen en binnen categorieën overheden.
- Hoe de lasten worden ervaren van de gevraagde selectie- en gunningscriteria.
- In hoeverre standaardisatie mogelijk is van de aan te leveren gegevens.
- Wat de verwachtingen zijn voor de nabije toekomst op het gebied van aanbestedingen.

De telefonische interviews zijn vastgelegd in verslagen en teruggekoppeld aan de geïnterviewden. Uit de interviews is het volgende naar voren gekomen:

#### *Verschillen*

De verschillen in wijze van aanbesteden zijn volgens de geïnterviewden zeer uiteenlopend. Hierdoor kan niet worden gesteld dat er specifieke verschillen zijn tussen of binnen categorieën overheidsorganisaties. Gewezen wordt op onder meer de volgende verschillen:

- Soortgelijke opdrachten met ongeveer gelijke opdrachtwaarde worden met verschillende typen aanbestedingsprocedures uitgevoerd. Een voorbeeld is dat voor de aanschaf van 100 computersystemen één gemeente een onderhandse procedure uitvoert en een andere gemeente een openbare procedure. Er wordt daarbij op gewezen dat een openbare procedure hogere lasten veroorzaakt.
- Opdrachtomschrijvingen zijn zeer uitgebreid en specifiek. Bedrijven hebben daarbij het gevoel dat overheden al een keuze hebben gemaakt.
- De opbouw van de opdrachtomschrijvingen is van iedere overheidsorganisatie anders. Hierdoor dient iedere keer opnieuw de aanbidding te worden opgesteld. Hier bovenop komt veelal de eis van de aanbestedende overheidsorganisaties dat de aanbidding een specifieke opbouw heeft. Standaardisatie van de aan te leveren gegevens is hierdoor niet mogelijk.

Als mogelijke oorzaken voor de verschillen tussen overheden worden genoemd:

- Het aanbestedingsbeleid is bij overheden nog in ontwikkeling.
- De aanbestedende overheidsorganisaties zijn bang voor het verantwoord worden van beslissingen. Men wil elk risico vermijden om bij een openbare procedure een verkeerde aanbieder te selecteren.

#### *Lasten*

- De lasten van aanbesteden worden als erg hoog ervaren. Als voorbeeld wordt een openbare procedure met voorselectie genoemd waarbij het verzamelen van de vereiste documenten één week kost. Zo dienen originele accountantsverklaringen en een verklaring goed gedrag te worden overlegd. Voor het laatste document dient een statutair directeur een bezoek te brengen aan de notaris.
- De bedrijven vinden dat de inspanning voor aanbestedingen niet in verhouding staat tot de waarde van de opdrachten. Dit geldt in het bijzonder voor de openbare procedure bij diensten en leveringen.
- Het achterhalen of een aanbesteding is uitgezet kost veel tijd. De aankondiging van een openbare aanbesteding wordt door de ene organisatie op aanbestedingskalender.nl gedaan en de andere organisatie plaatst de aankondiging alleen op de eigen website of in een bepaalde krant.
- De verantwoording van de keuzes die overheden maken vinden meerdere bedrijven ondermaats. De eventuele afwijzingsbrief is vaak 'standaard', er is beperkt inzicht in de reden van afwijzing. Dit geldt in het bijzonder bij de onderhandse procedures, maar ook bij de openbare procedures zou transparantie ten aanzien van de gunning wenselijk zijn.

- Er is onduidelijkheid over hoe overheden de overlegde documenten beoordelen. Het overleggen van de jaarrekeningen van de afgelopen 5 jaar wordt als voorbeeld genoemd van een onredelijke eis.

*Conclusies en aanbevelingen*

- Er is geen categorie decentrale overheidsorganisatie die aanbestedingsprocedures “beter” of “slechter” uitvoert. Geïnterviewden geven aan dat verschillen tussen organisaties persoonsgebonden zijn en afhankelijk zijn van de kwaliteiten van de betreffende inkoper bij de overheidsorganisatie.
- Eén database met bedrijfsgegevens. Hierbij wordt gedacht aan een erkennings- of kwalificatiesysteem, zodat niet bij iedere aanbesteding bewijsstukken hoeven te worden overlegd.
- Eén database met aanbestedingen. Wanneer alle overheden verplicht zijn om de database te gebruiken, is duidelijk vast te stellen of relevante aanbestedingen zijn gepubliceerd.
- Eenduidigheid in formele vereisten. Gesteld wordt dat het wenselijk is dat overheden op dezelfde wijze om bijvoorbeeld financiële gegevens en referenties vragen.
- In het aanbestedingsproces zou de relatie die vrager en aanbieder met elkaar hebben, moeten worden meegewogen. Overheden lijken zich daarbij vaak niet bewust wat de overgang naar een nieuwe aanbieder voor opstartkosten met zich meebrengt.

## 5 Totale lasten bij aanbesteden (PxQ)

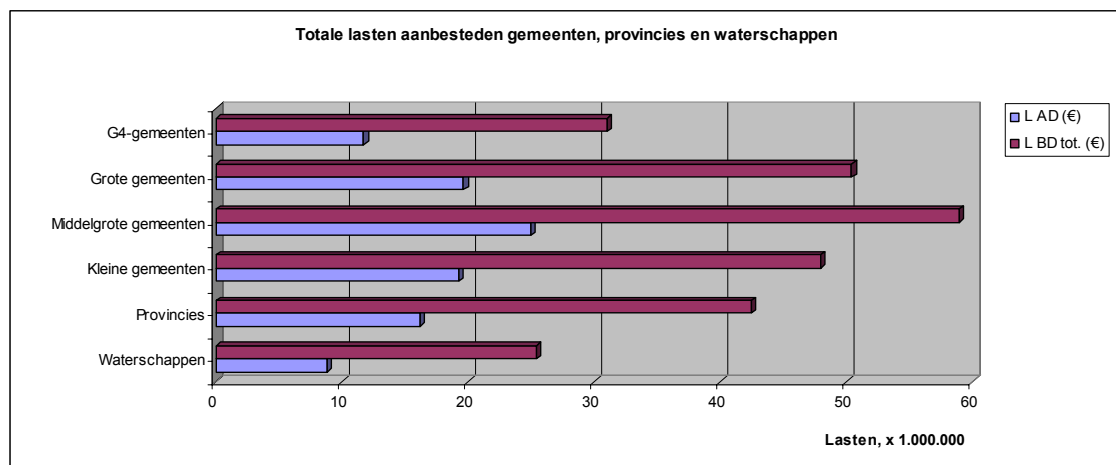
### 5.1 Totale lasten bij aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van gemeenten, provincies en waterschappen in Nederland zijn voor 2004 geraamd op € 357,1 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de 13 typen aanbestedingen inclusief de categorie "anders". De categorie "anders" omvat gemiddeld 0,4% van het aantal aanbestedingen, aangenomen is dat dit 0,4% van de lasten met zich meebrengt. De totale lasten komen voort uit circa 17.900 aanbestedingen en zijn berekend op basis van de resultaten van de interviews. De lasten zijn als volgt verdeeld:

- De lasten voor de AD's bedragen € 100,8 miljoen, ofwel 28% van de totale lasten bij aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen.
- De lasten voor de bedrijven bedragen € 256,3 miljoen, ofwel 72% van de totale lasten. Hiervan is in 2004 € 37 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL en valt € 219,3 miljoen als overige lasten buiten deze definitie.

In de onderstaande figuur zijn de totale lasten van aanbestedingen weergegeven per decentrale overheidsorganisatie, uitgesplitst naar lasten voor AD's en lasten voor bedrijven, inclusief de categorie "anders". De verschillen in de lasten worden veroorzaakt door de verschillende wijzen van uitvoering van de aanbestedingsprocedures en door de verschillende aantallen aanbestedingen.

Decentrale overheid	Totaal (€)	Q	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
G4-gemeenten	42.778.336	1.974	11.741.544	31.036.791	25.588.252	5.448.540
Grote gemeenten	70.119.495	2.951	19.653.013	50.466.482	33.745.593	16.720.889
Middelgrote gemeenten	84.034.981	5.367	25.034.781	59.000.200	53.253.438	5.746.762
Kleine gemeenten	67.272.844	3.600	19.318.431	47.954.413	45.786.540	2.167.873
Provincies	58.692.303	2.593	16.225.661	42.466.642	39.394.831	3.071.811
Waterschappen	34.225.009	1.449	8.830.015	25.394.995	21.505.225	3.889.770
<b>Totaal 2004</b>	<b>357.122.967</b>	<b>17.934</b>	<b>100.803.444</b>	<b>256.319.523</b>	<b>219.273.878</b>	<b>37.045.645</b>



**Figuur 15.** Totale lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen.

Uit de figuur blijkt dat het grootste deel van de lasten wordt veroorzaakt door aanbesteden door middelgrote gemeenten. De totale lasten van aanbesteden door deze categorie zijn geraamd op € 84 miljoen, dit is 23% van de totale lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen, exclusief de categorie “anders”. Oorzaak hiervoor is dat de categorie middelgrote gemeenten het grootste aantal aanbestedingen uitvoert (5.367). Hierbij dient te worden opgemerkt dat de categorie uit 178 gemeenten bestaat. De totale lasten van aanbesteden door de andere 5 categorieën decentrale overheidsorganisaties zijn geraamd op:

- Grote gemeenten (61) € 70,1 miljoen, 20% van de totale lasten.
- Kleine gemeenten (224) € 67,3 miljoen, 19% van de totale lasten.
- Provincies (12) € 58,7 miljoen, 16% van de totale lasten.
- G4 gemeenten (4) € 42,8 miljoen, 12% van de totale lasten.
- Waterschappen (26) € 34,2 miljoen, 10% van de totale lasten.

In de bijlage worden per categorie decentrale overheidsorganisatie de totale lasten van aanbesteden uitgelicht.

#### Kader 6. Indicatieve raming lasten bij aanbesteden door publiekrechtelijke instellingen

Eén van de doelstellingen van het onderzoek is het maken van een globale indicatieve raming op hoofdlijnen van de totale jaarlijkse lasten bij aanbestedingen van academische ziekenhuizen, HBO-instellingen, universiteiten, rijksmusea en politieregio's.

##### *Uitgangspunten van de raming*

Voor deze indicatieve raming zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De gemiddelde lasten van gemeenten, provincies en waterschappen worden als basis gebruikt voor de berekening. Aangenomen wordt dat de publiekrechtelijke instellingen vergelijkbaar zijn met de decentrale overheden.
- De Europese aanbestedingen die in 2004 door de publiekrechtelijke instellingen zijn aangekondigd vormen een gegeven voor de extrapolatie van de aantallen.
- De extrapolatie van de aantallen aanbestedingen is uitgevoerd op basis van de verdeling van de verschillende typen aanbestedingen zoals deze door de decentrale overheden zijn uitgevoerd.
- Er worden vijf typen aanbestedingen onderscheiden. Dit betreft de drie hoofdvormen van typen aanbestedingen, waarbij voor de openbare en niet-openbare procedure onderscheid is gemaakt tussen de nationale en Europese procedure. De administratieve lasten en overige lasten voor bedrijven worden door dit onderscheid inzichtelijk.

##### *Raming aantallen aanbestedingen (Q)*

Voor het ramen van de aantallen aanbestedingen is van de vijf te onderzoeken publiekrechtelijke instellingen de website van de Europese Unie als bron gebruikt. Via deze website is achterhaald hoeveel Europese aanbestedingen de instellingen in 2004 hebben aangekondigd. De aantallen zijn gewogen op basis van de totale aantallen aanbestedingen van de gemeenten, provincies en waterschappen. De werkwijze resulteert in de onderstaande aantallen aanbestedingen.

Toegepaste procedure	Q Academische Ziekenhuizen	Q HBO-instellingen	Q Universiteiten	Q Rijksmusea	Q Politieregio's
Onderhands	990	1.464	804	43	574
Nationaal openbaar	201	297	163	9	117
Nationaal niet-openbaar	2	3	2	0	1
Europees openbaar	53	61	23	2	24
Europees niet-openbaar	16	41	33	1	16
<b>Totaal</b>	<b>1.263</b>	<b>1.867</b>	<b>1.025</b>	<b>55</b>	<b>732</b>

**Kader 6 - figuur 1.** Aantallen aanbestedingen met een waarde groter dan € 50.000 uitgevoerd door publiekrechtelijke instellingen, geraamd op basis van de aantallen vermelde aanbestedingen in TED-database.



### Raming lasten van aanbestedingen (P)

De gemiddelde lasten, zoals deze zijn benoemd in paragraaf 4.3, vormen de basis voor de lasten per aanbestedingsprocedure van de publiekrechtelijke instellingen. De verhouding tussen lasten van AD's en lasten van bedrijven (met onderverdeling naar administratieve lasten en overige lasten) is op basis van het gemiddelde van de decentrale overheden. Dit resulteert in de onderstaande lasten per aanbestedingsprocedure van aanbesteden door publiekrechtelijke instellingen.

Aanbestedingsprocedure	Gemiddelde Lasten (€)	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
Onderhands	5.500	1.500	4.000	4.000	0
Nationaal openbaar	85.500	25.500	60.000	60.000	0
Nationaal niet-openbaar	95.500	28.500	67.000	67.000	0
Europees openbaar	85.500	25.500	60.000	18.000	42.000
Europees niet-openbaar	95.500	28.500	67.000	20.000	47.000

**Kader 6 - figuur 2.** Globale gemiddelde lasten per aanbesteding bij één aanbesteding door publiekrechtelijke instellingen.

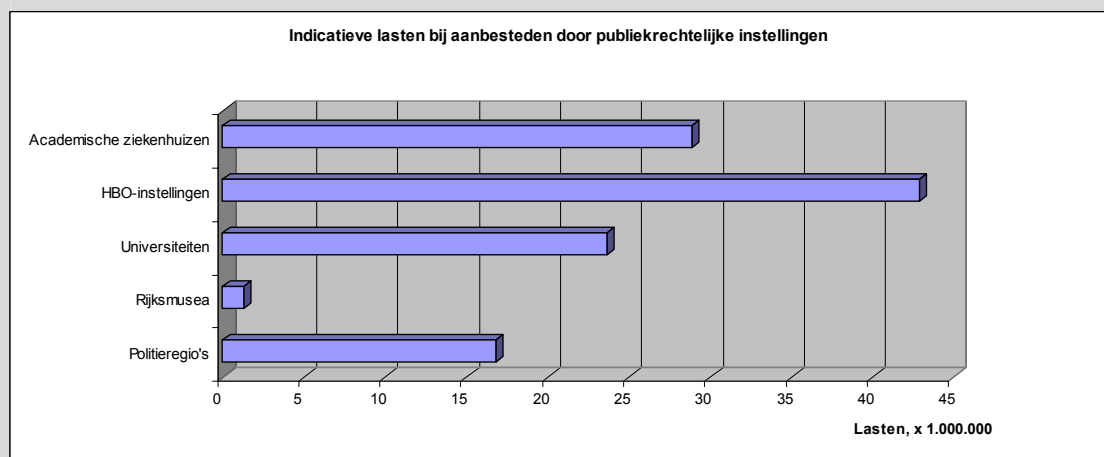
### Totale geraamde lasten bij aanbesteden door publiekrechtelijke instellingen (PxQ)

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van publiekrechtelijke instellingen in Nederland zijn voor 2004 geraamd op € 113,5 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de indicatieve aantallen aanbestedingen en de gemiddelde lasten per aanbestedingsprocedure door decentrale overheden. De totale lasten zijn als volgt verdeeld:

- De lasten voor de AD's bedragen € 33,3 miljoen (29% van de totale lasten).
- De lasten voor de bedrijven bedragen € 80,2 miljoen (71% van de totale lasten). Hiervan is € 11,9 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL en valt € 68,3 miljoen buiten deze definitie.

In de onderstaande figuur zijn de totale lasten van aanbestedingen weergegeven per publiekrechtelijke instelling, uitgesplitst naar lasten voor AD's en lasten voor bedrijven. De verschillen in de lasten worden veroorzaakt door de verschillende aantallen aanbestedingen.

Publiekrechtelijke instellingen	Totaal (€)	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
Academische ziekenhuizen	28.881.000	8.475.000	20.406.000	17.428.000	2.978.000
HBO-instellingen	42.863.000	12.579.000	30.284.000	25.795.000	4.489.000
Universiteiten	23.667.500	6.946.500	16.721.000	14.204.000	2.517.000
Rijksmusea	1.272.500	373.500	899.000	768.000	131.000
Politieregio's	16.836.000	4.941.000	11.895.000	10.135.000	1.760.000
<b>Totaal geraamde lasten</b>	<b>113.520.000</b>	<b>33.315.000</b>	<b>80.205.000</b>	<b>68.330.000</b>	<b>11.875.000</b>



**Kader 6 - figuur 3.** Totale lasten van aanbesteden door publiekrechtelijke instellingen.

Uit de figuur blijkt dat het grootste deel van de lasten wordt veroorzaakt door aanbesteden door HBO-instellingen. De totale lasten van aanbesteden door HBO-instellingen zijn geraamd op € 42,9 miljoen, dit is 38% van de totale lasten van aanbesteden door publiekrechtelijke instellingen.

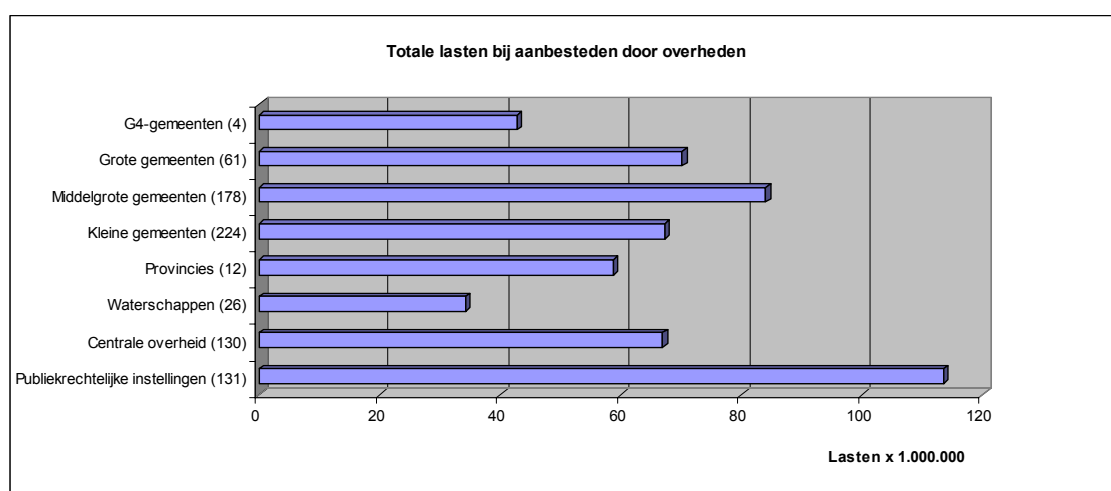
## 5.2 Totale lasten bij aanbesteden van de overheid

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van decentrale overheden, de centrale overheid en de publiekrechtelijke instellingen in Nederland zijn voor 2004 geraamd op € 537,5 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de 13 typen aanbestedingen die van toepassing zijn bij de gemeenten, provincies en waterschappen en de 11 typen aanbestedingen die van toepassing zijn bij de centrale overheid, inclusief de categorie "anders". Daarnaast is de indicatieve lastenraming op hoofdlijnen voor de publiekrechtelijke instellingen hierin opgenomen. De totale lasten zijn als volgt verdeeld:

- De lasten voor de AD's bedragen € 152,6 miljoen, ofwel 28% van de totale lasten van aanbesteden door de overheden.
- De lasten voor de bedrijven bedragen € 384,9 miljoen, ofwel 72% van de totale lasten. Hiervan is in 2004 € 77,8 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL en valt € 307,1 miljoen als overige lasten buiten deze definitie.

In de onderstaande figuur zijn de totale lasten van aanbestedingen weergegeven per overheidsorganisatie, uitgesplitst naar lasten voor AD's en lasten voor bedrijven. De verschillen in de lasten worden veroorzaakt door de verschillende wijze van uitvoering van de aanbestedingsprocedures, door de verschillende aantallen aanbestedingen en door de verschillende aantallen AD's.

Overheden	Totaal (€)	Q	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
G4-gemeenten	42.778.336	1.974	11.741.544	31.036.791	25.588.252	5.448.540
Grote gemeenten	70.119.495	2.951	19.653.013	50.466.482	33.745.593	16.720.889
Middelgrote gemeenten	84.034.981	5.367	25.034.781	59.000.200	53.253.438	5.746.762
Kleine gemeenten	67.272.844	3.600	19.318.431	47.954.413	45.786.540	2.167.873
Provincies	58.692.303	2.593	16.225.661	42.466.642	39.394.831	3.071.811
Waterschappen	34.225.009	1.449	8.830.015	25.394.995	21.505.225	3.889.770
Centrale overheid	66.881.924	3.117	18.478.092	48.403.832	19.513.058	28.890.773
Publiekrechtelijke instellingen	113.520.000	4.940	33.315.000	80.205.000	68.330.000	11.875.000
<b>Totaal 2004</b>	<b>537.524.891</b>	<b>25.991</b>	<b>152.596.537</b>	<b>384.928.355</b>	<b>307.116.936</b>	<b>77.811.418</b>



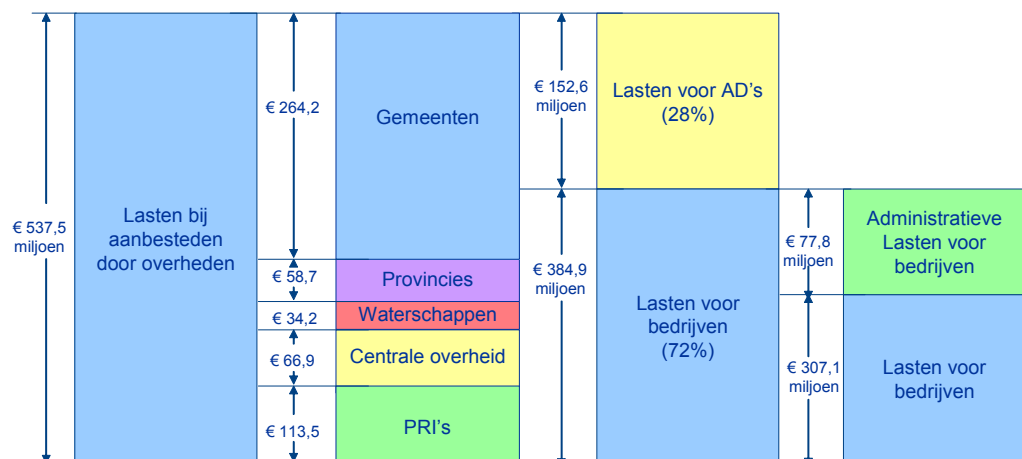
**Figuur 16.** Totale lasten van aanbesteden door overheden.

Uit de figuur blijkt dat ongeveer 66% (€ 357,1 miljoen) van de lasten worden veroorzaakt door aanbestedingen van gemeenten, provincies en waterschappen. De Centrale Overheid veroorzaakt 13% van de totale lasten en de publiekrechtelijke instellingen 21%.

## 6 Conclusies

1. De totale lasten als gevolg van aanbesteden door gemeenten, provincies, waterschappen, de centrale overheid en de indicatief geraamde lasten voor de ander publiekrechtelijke instellingen zijn voor 2004 bepaald op € 537,5 miljoen. Deze zijn als volgt verdeeld:
  - A. Lasten voor aanbestedende diensten (AD's) zijn geraamd op € 152,6 miljoen.
  - B. Lasten voor bedrijven zijn geraamd op € 384,9 miljoen, waarvan:
    1. Administratieve lasten: € 77,8 miljoen.
    2. Overige lasten: € 307,1 miljoen.

Onderstaande figuur toont schematisch de lasten als gevolg van aanbesteden in 2004.



**Figuur 17.** Geraamde lasten en administratieve lasten in 2004 bij aanbesteden van overheden

2. De totale lasten als gevolg van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen zijn voor 2004 geraamd op € 357,1 miljoen. Deze zijn als volgt verdeeld:
  - A. Lasten voor aanbestedende diensten (AD's) zijn geraamd op € 100,8 miljoen.
  - B. Lasten voor bedrijven zijn geraamd op € 256,3 miljoen, waarvan:
    1. Administratieve lasten: € 37 miljoen.
    2. Overige lasten: € 219,3 miljoen.
3. Bij de AD's van de gemeenten, provincies en waterschappen bestaat beperkt inzicht in het aantal aanbestedingen onder de Europese drempelwaarde en bestaat veelal geen inzicht in het aantal aanbestedingen onder de € 50.000.
4. Uit de interviews met deskundigen van de AD's is gebleken dat 13 typen aanbestedingen worden toegepast door gemeenten, provincies en waterschappen. Ten opzichte van de 11 typen uit het onderzoek "Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid" worden de nationale openbare procedures bij aanbestedingen van diensten en leveringen toegepast.

5. De gemeenten, provincies en waterschappen in Nederland voeren jaarlijks ongeveer 17.900 aanbestedingen uit met een waarde groter dan € 50.000. Hiervan worden vier typen aanbestedingen in circa 92% van de gevallen toegepast:
  - De onderhandse procedure bij werken (type W1), 34% van het totaal aantal.
  - De onderhandse procedure bij diensten (type D1), 24% van het totaal aantal.
  - De onderhandse procedure bij leveringen (type L1), 20% van het totaal aantal.
  - De openbare procedure bij werken onder de EU-drempelwaarde (type W2), 14% van het totaal aantal.
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, 6 bedrijven een offerte indienen en met 1 partij een contract wordt afgesloten, zijn in onderstaande figuur de gemiddelde lasten per procedure weergegeven voor de verschillende categorieën overheden.

Aanbestedingsprocedure	Gemeenten				Provincies	Water-schappen	Decentrale Overheid
	G4	Groot	Middelgr.	Klein			
Onderhands	€ 5.800	€ 5.350	€ 5.600	€ 5.100	€ 5.600	€ 5.600	€ 5.500
Openbaar	€ 87.000	€ 85.000	€ 85.000	€ 85.500	€ 84.000	€ 86.000	€ 85.500
Niet-openbaar	€ 95.000	€ 96.000	€ 95.000	€ 97.500	€ 95.500	€ 95.500	€ 95.500

**Figuur 18.** Lasten per aanbesteding.

8. Voor een aanbestedingsprocedure waarbij uitgegaan wordt dat 20 bedrijven informatie aanvragen, 10 bedrijven meedoen aan de selectiefase, 6 bedrijven een offerte indienen en met 1 partij een contract wordt afgesloten, zijn de lasten per procedure voor de AD en alle deelnemende bedrijven weergegeven in onderstaande figuur.

Lasten	Onderhands	Openbaar	Niet Openbaar
Totale lasten bedrijven	€ 2.750	€ 70.500	€ 78.000
Totale lasten AD	€ 2.750	€ 15.000	€ 17.500
Totaal	€ 5.500	€ 85.500	€ 95.500

**Figuur 19.** Lasten per aanbesteding verdeeld naar AD en bedrijven

9. Indien er vanuit gegaan wordt, dat één 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 € 47.000. Bij een opdrachtwaarde van € 200.000 is dit een investering van 24%, bij € 1.000.000 een investering van 5%.
  - Openbare procedure circa € 38.500 (exclusief selectiefase). Bij een opdrachtwaarde van € 200.000 is dit een investering van 19%, bij € 1.000.000 is dit 4%.
  - Onderhandse procedure circa € 2.750 (exclusief selectiefase en 3 keer een offerte indienen). Bij een opdrachtwaarde van € 100.000 is dit een investering van 2,8%.
10. Uit de interviews met ervaringsdeskundigen bij de AD's is naar voren gekomen dat in de periode voor 2004 geen substantiële verschillen zijn opgetreden in de wijze van het uitvoeren van aanbestedingen.

11. De handelingen die voor bedrijven de hoogste lasten veroorzaken zijn:
  - Het bestuderen van de aankondigingen, circa 24% van de totale lasten.
  - Het opstellen van de offertes, circa 19% van de totale lasten.
  - Het bestuderen van de aanbestedingsdocumenten, circa 8% van de totale lasten.
  - Het opstellen van de gevraagde selectiedocumenten, circa 4% van de totale lasten.
  - De bezichtiging plaats opdracht, circa 3% van de totale lasten.
  
12. De handelingen die voor overheden de hoogste lasten veroorzaken zijn:
  - Het opstellen van de opdrachtoomschrijving, circa 8% van de totale lasten.
  - Het beoordelen van de offertes, circa 4% van de totale lasten.
  - Het opstellen van gunningsadvies en Proces-verbaal, circa 2% van de totale lasten.
  - Het formuleren en vaststellen van de selectiecriteria, circa 1% van de totale lasten.
  - Het opstellen van de Nota van inlichtingen, circa 1% van de totale lasten.
  
13. Uit de interviews met ervaringsdeskundigen is naar voren gekomen dat binnen en tussen de gemeenten, provincies en waterschappen verschillend wordt omgegaan met procedures. Er vindt overleg plaats tussen overheden, maar er is geen afstemming in beleid en daarmee uitvoering. Voorbeelden van uitvoeringsverschillen zijn dat AD's:
  - Verschillend de gunningscriteria toepassen. Kleine en middelgrote gemeenten hanteren bij diensten in mindere mate het gunningscriterium "economisch meest voordelige aanbidding", de andere overheden hanteren dit criterium bij diensten in de meeste gevallen of altijd.
  - Verschillend omgaan met het organiseren van de "dag van aanbesteden". De "dag van aanbesteding" bij diensten en leveringen komt bij de Centrale Overheid niet voor en bij de decentrale overheden in ongeveer de helft van de gevallen.
  - Verschillend inschrijvers informeren over een afwijzing met een bezoek. Dit komt bij G4-gemeenten in ongeveer de helft van de gevallen voor. Bij de andere overheden gebeurt dit in beperkte mate of niet.
  - Verschillend omgaan met het opstellen van een Procesverbaal. Kleine gemeenten doen dit bij diensten en leveringen beperkt. Bij de andere overheden gebeurt dit in de meeste gevallen of altijd.
  - Verschillend om bewijsstukken vragen. Het vragen om bewijsstukken van de begunstigde partij gebeurt bij decentrale overheden in ongeveer de helft van de gevallen. Bij de Centrale Overheid gebeurt dit in minder dan de helft van de gevallen.
  
14. Uit de interviews met de bedrijven is naar voren gekomen dat:
  - Overheden aanbestedingen verschillend uitvoeren. Gesteld wordt dat het verschil vooral persoonsgebonden is en afhankelijk is van de kwaliteiten van de inkoper bij de AD.
  - Bedrijven de aan te leveren gegevens niet kunnen standaardiseren. De AD's stellen de vragen iedere keer anders. Gesteld wordt dat het wenselijk is dat overheden op dezelfde wijze om financiële gegevens en referenties vragen.
  - Overheden gemaakte keuzes niet duidelijk verantwoorden. Dit geldt in het bijzonder bij de onderhandse procedures, maar ook bij de openbare procedures is de motivatie van de gunning onduidelijk.
  - Bedrijven vinden dat de investering voor sommige aanbestedingen niet in verhouding staat tot de waarde van de opdrachten. Wanneer men enkele werkdagen nodig heeft voor een kans op het verkrijgen van een opdracht met een waarde van ca. € 100.000, dan twijfelt men om deel te nemen aan de procedure.

- Overheden openbare aanbestedingen niet eenduidig aankondigen. Er wordt in verschillende mate gebruik gemaakt van media als internet of krant. Hierdoor zijn bedrijven onzeker of zij altijd volledig op de hoogte zijn en moeten zij inspanningen doen om de informatie te achterhalen.

## 7 Reductievoorstellen

De mogelijkheden voor de reductie van de lasten zijn in kaart gebracht tijdens de interviews met de ervaringsdeskundigen van gemeenten, provincies en waterschappen. Hierbij zijn (1) aan de geïnterviewden gevraagd welke mogelijkheden zij zien en (2) de mogelijkheden uit het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de centrale overheid”<sup>21</sup> geverifieerd. Op basis van deze twee invalshoeken zijn enerzijds nieuwe reductievoorstellen naar voren gekomen en anderzijds een top 5 van reductiemogelijkheden uit het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de centrale overheid” benoemd.

### *Reductievoorstellen van geïnterviewden*

- *Samenwerking bij aanbestedingen.* Door samenwerking kan het aantal aanbestedingen worden gereduceerd. De aanbestedingen van de samenwerkende organisaties worden geclusterd tot één aanbesteding. Daarnaast biedt samenwerking de mogelijkheid van kostenvoordeel door grotere volumes en kan gebruik worden gemaakt van kennisdeling. Samenwerking is vooral geschikt voor producten die eenduidig te specificeren zijn, zoals het asfalteren van wegen, afvalinzameling en inkoop van elektriciteit.

#### **Kader 7. Voorbeeld van een samenwerkingsverband.**

In Zuidoost-Brabant werken 14 gemeenten samen in een geïnstitutionaliseerd samenwerkingsverband op het terrein van inkoop en aanbestedingen: het Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuidoost-Brabant (BIZOB). Doel van het samenwerkingsverband is het professionaliseren van de inkoop. Het BIZOB heeft drie taken:

- Opstellen en uitvoeren van inkoopplannen voor de samenwerkende gemeenten.
- Begeleiding van de samenwerkende gemeenten bij complexe inkoop- en aanbestedingsprojecten.
- Advisering aan de (individuele) samenwerkende gemeenten over inkoop en aanbesteding.

- *Participeren in andere aanbestedingen.* AD's kunnen participeren in aanbestedingen van andere AD's. Hierdoor kan bij de inkoop efficiencyvoordeel worden bereikt. Dit geldt met name voor kleine overheidsorganisaties, maar ook grotere organisaties kunnen participeren bij “standaard” producten. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat door grotere inkoopvolumes het aantal onderhandse procedures kan afnemen en het aantal openbare procedures toenemen, met als gevolg dat de lasten van aanbesteden stijgen.
- *Landelijk drempelwaarden vaststellen.* De huidige drempelwaarden zijn voor de Europese aanbestedingsprocedures. Voor de uniformiteit en transparantie zou het wenselijk zijn wanneer de verschillende overheden gelijke drempelwaarden hanteren voor de onderhandse en nationaal openbare procedure. Voor bijvoorbeeld de aanleg van een fietspad met een geraamde waarde van € 100.000 kan bij de ene decentrale overheidsorganisatie een openbare procedure van toepassing zijn en bij de andere overheidsorganisatie een onderhandse procedure. Met landelijk vastgestelde drempelwaarden is het voor zowel overheid als bedrijfsleven duidelijk hoe men dient te handelen.

<sup>21</sup> In de bijlage is de lijst met 21 reductievoorstellen uit het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid” weergegeven.

- *Contractbeheersysteem.* Binnen AD's is beperkt inzicht in lopende contracten, aantallen aanbestedingen en de aard van de opdrachten. Aanbestedingen met een waarde onder de € 50.000 zijn bijvoorbeeld moeilijk te achterhalen binnen de organisatie. Voor onder meer het samenvoegen van aanbestedingen is inzicht in de contractstermijnen wenselijk.
- *Eén zoekstelsel voor aanbestedingen.* Een zoekstelsel voor bedrijven die het mogelijk maakt om gericht te zoeken naar relevante aanbestedingen, reduceert de lasten van het bestuderen van aankondigingen. Op die manier is het voor bedrijven duidelijk waar alle aanbestedingen van de overheid te vinden zijn en kunnen sneller de relevante aanbestedingen worden gevonden.

#### *Top 5 van geverifieerde reductiemogelijkheden*

- *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 e-mail 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 kanttekening worden geplaatst dat de "digitale handtekening" beschikbaar moet zijn.
  - Het aankondigen van de opdrachten met naast de advertentie ook bestek en aanvullende documenten.
- *Proportionele informatie-eisen.* Bij relatief kleine opdrachten weinig informatie vragen aan bedrijven, bij relatief grote opdrachten meer informatie vragen aan bedrijven. Hiermee wordt voorkomen dat bij kleine opdrachten veel tijd wordt besteed aan het voldoen aan de informatie-eisen en daardoor de investeringskosten relatief hoog worden.
- *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 liquiditeits- en solvabiliteitseisen.
- *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.
- *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.



Naast bovenstaande 5 reductiemogelijkheden zijn de volgende reductiemogelijkheden uit het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de centrale overheid” geverifieerd. In de bijlage zijn de reductiemogelijkheden nader toegelicht. Alle mogelijkheden zijn door de geïnterviewden in meer of mindere mate erkend als reductiemogelijkheid.

- Voorkom dat bedrijven onnodig informatie aanvragen en eventueel een offerte uitbrengen.
- Abonnementssystemen bedrijven voor periodieke levering van verklaringen.
- Eigen verklaring.
- Gedetailleerde opdrachtomschrijving.
- Kleine aanbestedingen samenvoegen.
- Aandacht voor sturing op het bedrijfsproces.
- Vraag informatie die standaard voor handen is bij bedrijven.
- Centraal verzamelen van bedrijfsgegevens.
- Erkennings-/kwalificatiesysteem.
- Centraliseren aanbestedingen bij AD's en bedrijven.
- Stuur gebruikte gegevens terug naar de bedrijven.
- Schrappen van bepaalde handelingen.
- Elektronisch veilen.
- Verhoog de drempelwaarde voor Europese procedures.
- Betrek bedrijven in een vroeg stadium bij de opdrachtformulering.
- Openbare procedure bij laagste prijs, niet-openbare bij EMVA.

## **Bijlage bij:**

### **Meting lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen**

#### **Bijlage**

- I Begeleidingscommissie en projectuitvoering**
- II Typen aanbestedingen**
- III Totale lasten bij aanbesteden per categorie decentrale overheidsorganisatie**
- IV Reductievoorstellen**

## I Begeleidingscommissie en projectuitvoering

Naam	Organisatie(s)	Telefoon	E-mail
<b>Leden</b>			
De heer Korteweg	Ministerie van EZ	070-3798911	j.korteweg@minez.nl
Mevrouw Kühler	VNG	070-3738629	anmarie.kuhler@vng.nl
Mevrouw Mallens	VNO-NCW	070-3490352	mallens@vno-ncw.nl
De heer Van Berkel	IAPP	043-3897229	r.van.berkel@prvlimburg.nl
De heer Van Esch	UVW	070-3519751	resch@uvw.nl
De heer Wijnen	PIANOO	070-3490771	henk.wijnen@pianoo.nl
<b>Agendaleden</b>			
De heer Verkerk	Ministerie van EZ	070-3798911	h.c.verkerk@minez.nl
De heer Sevat	ACTAL	070-3108664	p.h.sevat@actal.nl
De heer Holtus	IPAL	070-3428944	j.b.g.m.holtus@minfin.nl
<b>Projectuitvoering</b>			
De heer Van Wijhe	SIRA Consulting	030-7503741	gerard.vanwijhe@siraconsulting.nl
De heer Duits	SIRA Consulting	030-7503741	barend.duits@siraconsulting.nl
De heer Bloemheuvel	SIRA Consulting	030-7503741	michel.bloemheuvel@siraconsulting.nl

## II Typen aanbestedingen

Onderstaand overzicht toont de typen aanbestedingen die worden toegepast door de gemeenten, provincies en waterschappen. Om inzicht te krijgen in de inhoud van de verschillende typen, volgt na de figuur 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 - 236.945*
	2. Europees openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*
	3. Europees niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*
	4. Nationaal openbaar	€ 50.000 - 236.945*
L. Leveringen	1. Onderhands	€ 50.000 - 236.945*
	2. Europees openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*
	3. Europees niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 236.945*
	4. Nationaal openbaar	€ 50.000 - 236.945*
W. Werken	1. Onderhands	€ 50.000 - 5.923.624*
	2. Nationaal openbaar	€ 50.000 - 5.923.624*
	3. Nationaal niet-openbaar	€ 50.000 - 5.923.624*
	4. Europees openbaar	Groter of gelijk aan € 5.923.624*
	5. Europees niet-openbaar	Groter of gelijk aan € 5.923.624*

\* Dit betreft de drempelwaarden vastgesteld door de Europese Unie voor 2004

**Figuur 20.** 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.

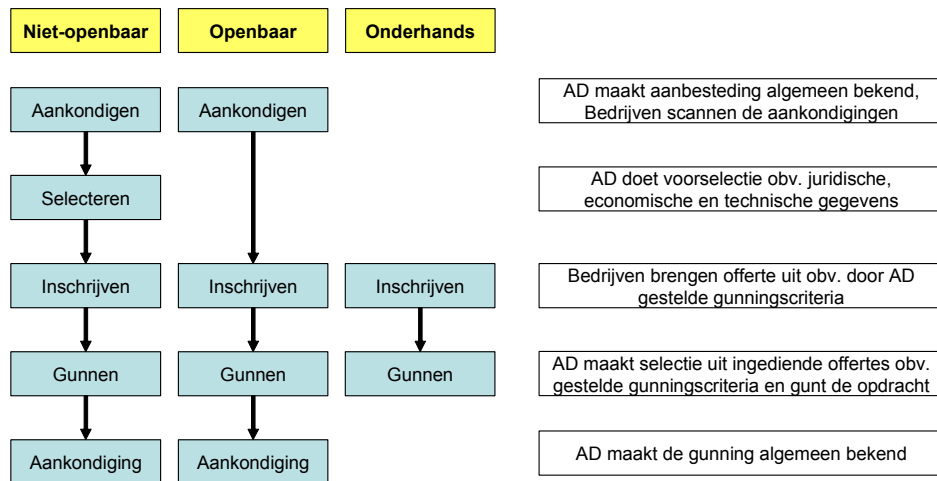
- Diensten:  
Dit zijn andere overheidsopdrachten dan overheidsopdrachten voor werken of leveringen.

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 aanbieders uit tot het indienen van een inschrijving (het indienen van een offerte). Bij een openbare procedure onder het Europese drempelbedrag wordt de aankondiging nationaal gedaan en boven het Europese drempelbedrag in het publicatieblad van de Europese Unie. 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 in 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.
- Niet-openbare procedure:  
Dit wordt ook wel een "aanbestedingsprocedure met voorafgaande selectie genoemd".  
De AD nodigt via een algemene aankondiging aanbieders uit tot het meedoen aan de aanbesteding. Bij een openbare procedure onder het Europese drempelbedrag wordt de aankondiging nationaal gedaan en boven het Europese drempelbedrag in het publicatieblad van de Europese Unie. 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.

De onderstaande figuur toont schematisch de drie beschreven aanbestedingsprocedures.



**Figuur 21.** Schematisch overzicht aanbestedingsprocedures.

### III Totale lasten bij aanbesteden per categorie decentrale overheidsorganisatie

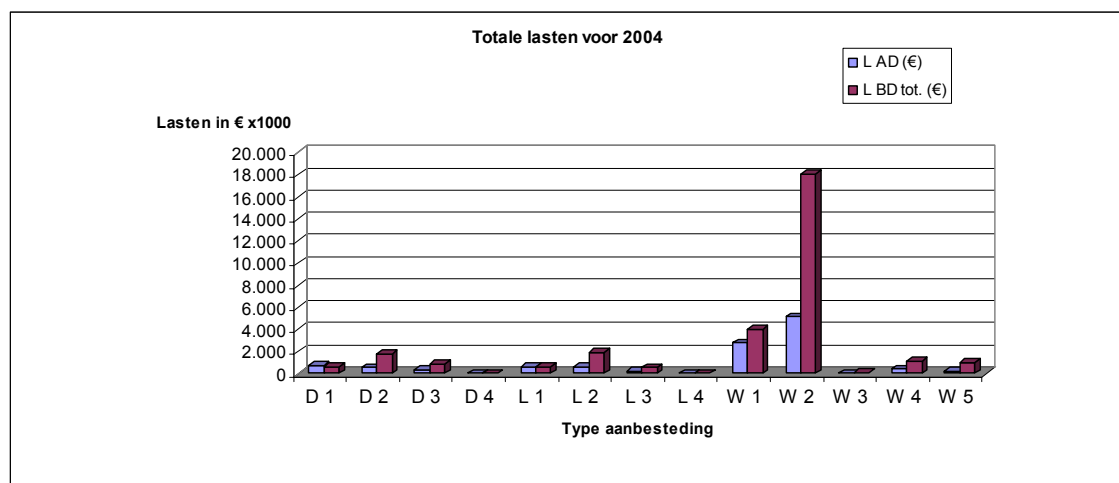
#### Totale lasten bij aanbesteden door G4-gemeenten

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van G4-gemeenten zijn voor 2004 geraamd op € 42,8 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de 13 typen aanbestedingen inclusief de categorie "anders". De categorie "anders" omvat bij de G4-gemeenten gemiddeld 0,7% van het aantal aanbestedingen, aangenomen is dat dit circa 0,7% van de lasten met zich meebrengt. De lasten zijn als volgt verdeeld:

- De lasten voor de AD's bedragen € 11,7 miljoen, ofwel 27% van de totale lasten bij aanbesteden door G4-gemeenten.
- De lasten voor de bedrijven bedragen € 31 miljoen, ofwel 73% van de totale lasten. Hiervan is in 2004 € 5,4 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL en valt € 25,6 miljoen als overige lasten buiten deze definitie.

In de onderstaande figuur zijn de totale lasten van aanbestedingen weergegeven en uitgesplitst 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 tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	1.369.965	260	774.975	594.990	594.990	0
	2. Europees openbaar	2.348.899	30	523.580	1.825.319	567.368	1.257.951
	3. Europees niet-openbaar	1.245.362	21	340.419	904.943	225.094	679.849
	4. Nationaal openbaar	0	0	0	0	0	0
L. Leveringen	1. Onderhands	1.168.225	176	585.445	582.780	582.780	0
	2. Europees openbaar	2.608.807	43	642.094	1.966.713	555.451	1.411.262
	3. Europees niet-openbaar	758.150	13	204.284	553.866	133.007	420.859
	4. Nationaal openbaar	0	0	0	0	0	0
W. Werken	1. Onderhands	6.814.926	1.038	2.784.821	4.030.105	4.030.105	0
	2. Nationaal openbaar	23.197.666	346	5.132.069	18.065.597	18.065.597	0
	3. Nationaal niet-openbaar	112.351	2	29.010	83.341	83.341	0
	4. Europees openbaar	1.579.538	29	406.148	1.173.390	384.706	788.684
	5. Europees niet-openbaar	1.277.080	16	237.080	1.040.000	187.940	852.060
Totale lasten voor 2004		42.480.969	1.974	11.659.925	30.821.044	25.410.379	5.410.665



Figuur 22. Totale lasten door G4-gemeenten per type aanbesteding in 2004 verdeeld naar AD's en bedrijven.

Uit de figuur blijkt dat de grootste lasten het gevolg zijn van de aanbesteding van werken met een openbare procedure onder de EU-drempelwaarde (type W2). Dit type veroorzaakt een totale last van € 23,2 miljoen, 55% van de totale lasten bij aanbestedingen door G4-gemeenten, exclusief de categorie “anders”. De onderhandse procedures, typen D1, L1 en W1, veroorzaken een totale last van € 9,4 miljoen, 22% van de totale lasten. De Europese openbare procedures, typen D2, L2 en W4, veroorzaken een totale last van € 6,5 miljoen, 15% van de totale lasten. De lasten van de overige typen (de niet-openbare procedures) zijn bij elkaar 8% van de totale lasten.

Uit de figuur blijkt verder dat voor de AD's en voor de bedrijven de grootste lasten worden veroorzaakt door de aanbesteding van de nationale openbare procedure bij werken (type W2). Dit type aanbesteding vertegenwoordigt circa 44% van de totale lasten voor AD's en 59% van de totale lasten voor bedrijven.



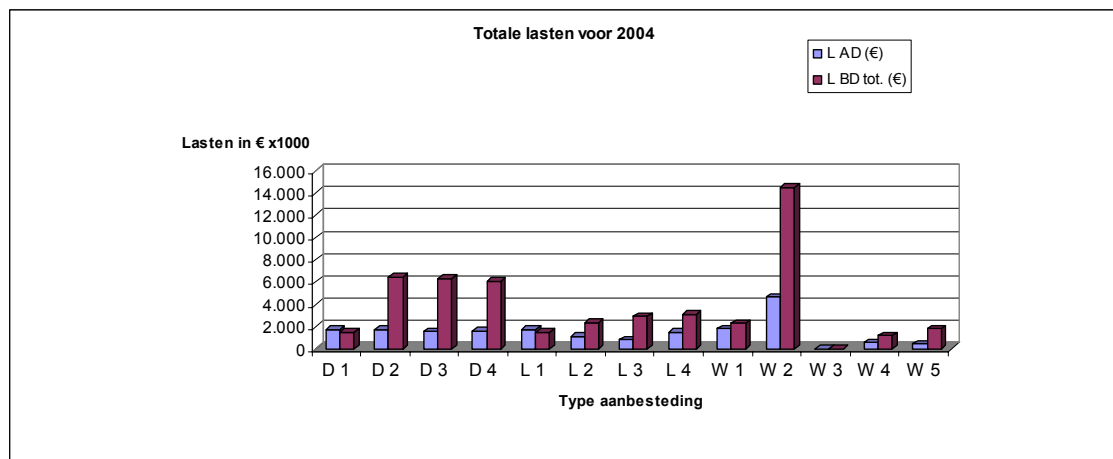
### Totale lasten bij aanbesteden door grote gemeenten

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van grote gemeenten zijn voor 2004 geraamd op € 70,1 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de 13 typen aanbestedingen inclusief de categorie "anders". De categorie "anders" omvat bij de grote gemeenten gemiddeld 0,6% van het aantal aanbestedingen, aangenomen is dat dit circa 0,6% van de lasten met zich meebrengt. De lasten zijn als volgt verdeeld:

- De lasten voor de AD's bedragen € 19,7 miljoen, ofwel 28% van de totale lasten bij aanbesteden door grote gemeenten.
- De lasten voor de bedrijven bedragen € 50,5 miljoen, ofwel 72% van de totale lasten. Hiervan is in 2004 € 16,7 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL en valt € 33,7 miljoen als overige lasten buiten deze definitie.

In de onderstaande figuur zijn de totale lasten van aanbestedingen weergegeven en uitgesplitst 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 tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	3.290.722	610	1.757.182	1.533.540	1.533.540	0
	2. Europees openbaar	8.260.974	108	1.775.547	6.485.427	1.795.446	4.689.981
	3. Europees niet-openbaar	7.954.818	74	1.586.960	6.367.858	769.924	5.597.934
	4. Nationaal openbaar	7.778.600	102	1.664.500	6.114.100	6.114.100	0
L. Leveringen	1. Onderhands	3.215.463	610	1.737.738	1.477.725	1.477.725	0
	2. Europees openbaar	3.473.414	76	1.131.608	2.341.806	747.603	1.594.203
	3. Europees niet-openbaar	3.747.977	39	834.365	2.913.612	402.651	2.510.961
	4. Nationaal openbaar	4.643.480	102	1.506.749	3.136.731	3.136.731	0
W. Werken	1. Onderhands	4.155.006	834	1.833.204	2.321.802	2.321.802	0
	2. Nationaal openbaar	19.106.061	325	4.648.799	14.457.262	14.457.262	0
	3. Nationaal niet-openbaar	0	0	0	0	0	0
	4. Europees openbaar	1.793.104	43	579.128	1.213.976	432.065	781.911
	5. Europees niet-openbaar	2.281.668	28	480.018	1.801.650	355.478	1.446.172
Totale lasten voor 2004		69.701.287	2.951	19.535.798	50.165.489	33.544.327	16.621.162



**Figuur 23.** Totale lasten door grote gemeenten per type aanbesteding in 2004 verdeeld naar AD's en bedrijven.

Uit de figuur blijkt dat de grootste lasten het gevolg zijn van de nationale en Europese openbare aanbestedingen van diensten, leveringen en werken (typen D2, D4, L2, L4, W2 en W4). Samen veroorzaken deze typen een gezamenlijke last voor bedrijven en AD's van € 45,1 miljoen, 65% van de totale lasten bij aanbestedingen van grote gemeenten, exclusief de categorie "anders".

Uit de figuur blijkt verder dat voor de AD's en voor de bedrijven de grootste lasten eveneens worden veroorzaakt door de nationale en Europese openbare aanbestedingen van diensten, leveringen en werken (typen D2, D4, L2, L4, W2 en W4). Deze zes typen aanbestedingen vertegenwoordigen circa 58% (€ 11,3 miljoen) van de totale lasten voor AD's en 67% (€ 33,7 miljoen) van de totale lasten voor bedrijven.

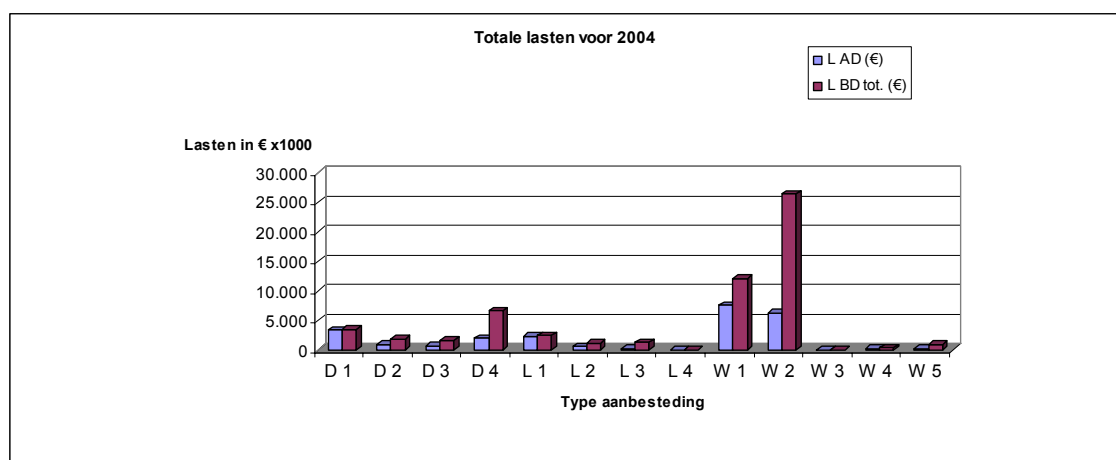
#### *Totale lasten bij aanbesteden door middelgrote gemeenten*

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van middelgrote gemeenten zijn voor 2004 geraamd op € 84 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de 13 typen aanbestedingen inclusief de categorie "anders". De categorie "anders" omvat bij de middelgrote gemeenten gemiddeld 0,6% van het aantal aanbestedingen, aangenomen is dat dit circa 0,6% van de lasten met zich meebrengt. De lasten zijn als volgt verdeeld:

- De lasten voor de AD's bedragen € 25 miljoen, ofwel 30% van de totale lasten bij aanbesteden door middelgrote gemeenten.
- De lasten voor de bedrijven bedragen € 59 miljoen, ofwel 70% van de totale lasten. Hiervan is in 2004 € 5,7 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL en valt € 53,3 miljoen als overige lasten buiten deze definitie.

In de onderstaande figuur zijn de totale lasten van aanbestedingen weergegeven en uitgesplitst 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 tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	7.032.203	1.424	3.435.614	3.596.589	3.596.589	0
	2. Europees openbaar	2.872.387	66	930.030	1.942.357	539.320	1.403.037
	3. Europees niet-openbaar	2.379.579	37	745.152	1.634.427	391.998	1.242.429
	4. Nationaal openbaar	8.628.084	107	1.979.964	6.648.120	6.648.120	0
L. Leveringen	1. Onderhands	4.783.674	926	2.302.579	2.481.095	2.481.095	0
	2. Europees openbaar	1.879.283	44	617.428	1.261.855	353.892	907.963
	3. Europees niet-openbaar	1.656.929	17	342.425	1.314.504	180.108	1.134.396
	4. Nationaal openbaar	0	0	0	0	0	0
W. Werken	1. Onderhands	19.649.721	2.314	7.614.904	12.034.817	12.034.817	0
	2. Nationaal openbaar	32.695.667	392	6.305.892	26.389.775	26.389.775	0
	3. Nationaal niet-openbaar	0	0	0	0	0	0
	4. Europees openbaar	674.161	22	300.365	373.796	160.628	213.168
	5. Europees niet-openbaar	1.282.090	18	311.115	970.975	159.481	811.494
<b>Totale lasten voor 2004</b>		<b>83.533.778</b>	<b>5.367</b>	<b>24.885.468</b>	<b>58.648.310</b>	<b>52.935.823</b>	<b>5.712.487</b>



**Figuur 24.** Totale lasten middelgrote gemeenten per type aanbesteding in 2004 verdeeld naar AD en bedrijven.

Uit de figuur blijkt dat de grootste lasten het gevolg zijn van de onderhandse en nationale openbare aanbestedingen van werken (typen W1 en W2). Samen veroorzaken deze typen een gezamenlijke last voor bedrijven en AD's van € 52,3 miljoen, 63% van de totale lasten bij aanbestedingen van middelgrote gemeenten, exclusief de categorie "anders".

Uit de figuur blijkt verder dat voor de AD's en voor de bedrijven de grootste lasten eveneens worden veroorzaakt door de onderhandse en nationale openbare aanbestedingen van werken (typen W1 en W2). Deze twee typen aanbestedingen vertegenwoordigen circa 56% (€ 13,9 miljoen) van de totale lasten voor AD's en 66% (€ 38,4 miljoen) van de totale lasten voor bedrijven.

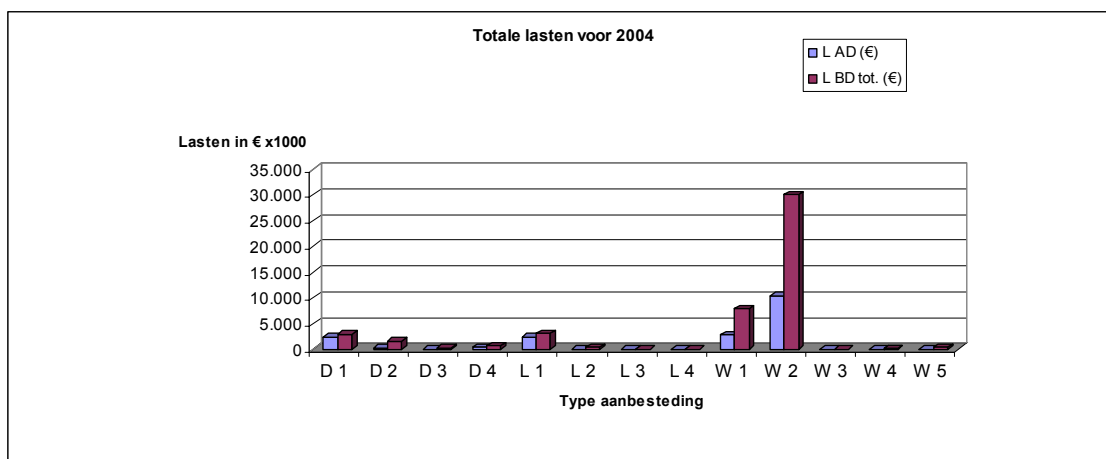
### Totale lasten bij aanbesteden door kleine gemeenten

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van kleine gemeenten zijn voor 2004 geraamd op € 67,3 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de 13 typen aanbestedingen inclusief de categorie "anders". De categorie "anders" omvat bij de kleine gemeenten gemiddeld 0,2% van het aantal aanbestedingen, aangenomen is dat dit circa 0,2% van de lasten met zich meebrengt. De lasten zijn als volgt verdeeld:

- De lasten voor de AD's bedragen € 19,3 miljoen, ofwel 29% van de totale lasten bij aanbesteden door kleine gemeenten.
- De lasten voor de bedrijven bedragen € 48 miljoen, ofwel 71% van de totale lasten. Hiervan is in 2004 € 2,2 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL en valt € 45,8 miljoen als overige lasten buiten deze definitie.

In de onderstaande figuur zijn de totale lasten van aanbestedingen weergegeven en uitgesplitst 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 tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	5.351.880	800	2.383.000	2.968.880	2.968.880	0
	2. Europees openbaar	2.109.260	25	391.016	1.718.244	576.938	1.141.306
	3. Europees niet-openbaar	434.660	6	106.348	328.312	48.315	279.997
	4. Nationaal openbaar	1.167.270	32	415.136	752.134	752.134	0
L. Leveringen	1. Onderhands	5.467.044	896	2.399.380	3.067.664	3.067.664	0
	2. Europees openbaar	567.037	6	99.678	467.359	180.945	286.414
	3. Europees niet-openbaar	0	0	0	0	0	0
	4. Nationaal openbaar	0	0	0	0	0	0
W. Werken	1. Onderhands	10.747.576	1.024	2.849.880	7.897.696	7.897.696	0
	2. Nationaal openbaar	40.479.686	800	10.459.360	30.020.326	30.020.326	0
	3. Nationaal niet-openbaar	0	0	0	0	0	0
	4. Europees openbaar	294.162	5	74.895	219.267	92.207	127.060
	5. Europees niet-openbaar	519.992	6	101.178	418.814	90.045	328.769
Totale lasten voor 2004		67.138.567	3.600	19.279.871	47.858.696	45.695.150	2.163.546



**Figuur 25.** Totale lasten door kleine gemeenten per type aanbesteding in 2004 verdeeld naar AD en bedrijven.

Uit de figuur blijkt dat de grootste lasten het gevolg zijn van de onderhandse en nationale openbare aanbestedingen van werken (typen W1 en W2). Samen veroorzaken deze typen een gezamenlijke last voor bedrijven en AD's van € 51,2 miljoen, 76% van de totale lasten bij aanbestedingen van kleine gemeenten, exclusief de categorie "anders".

Uit de figuur blijkt verder dat voor de AD's en voor de bedrijven de grootste lasten eveneens worden veroorzaakt door de onderhandse en nationale openbare aanbestedingen van werken (typen W1 en W2). Deze twee typen aanbestedingen vertegenwoordigen circa 69% (€ 13,3 miljoen) van de totale lasten voor AD's en 79% (€ 37,9 miljoen) van de totale lasten voor bedrijven.

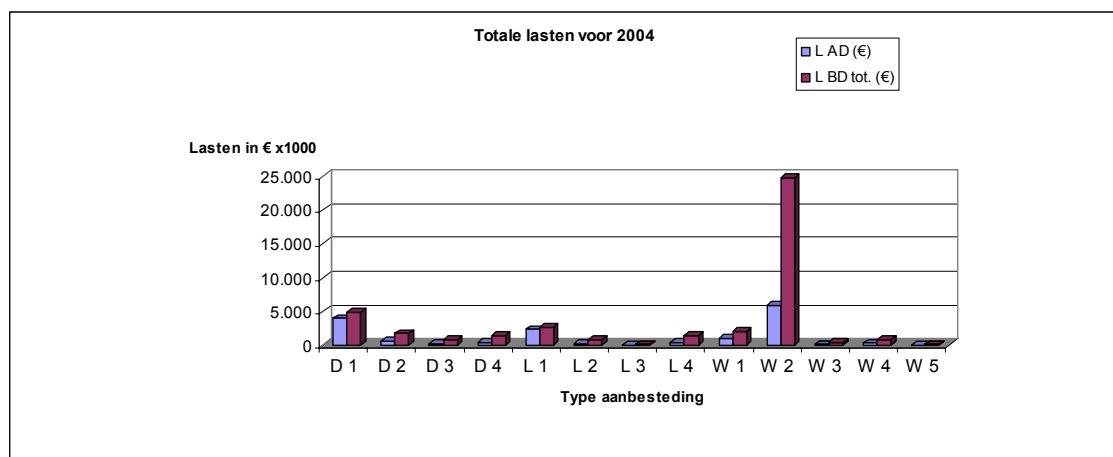
### Totale lasten bij aanbesteden door provincies

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van provincies zijn voor 2004 geraamd op € 58,7 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de 13 typen aanbestedingen inclusief de categorie "anders". De categorie "anders" omvat bij de provincies gemiddeld 0,04% van het aantal aanbestedingen, aangenomen is dat dit circa 0,04% van de lasten met zich meebrengt. De lasten zijn als volgt verdeeld:

- De lasten voor de AD's bedragen € 16,2 miljoen, ofwel 28% van de totale lasten bij aanbesteden door provincies.
- De lasten voor de bedrijven bedragen € 42,5 miljoen, ofwel 72% van de totale lasten. Hiervan is in 2004 € 3,1 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL en valt € 39,4 miljoen als overige lasten buiten deze definitie.

In de onderstaande figuur zijn de totale lasten van aanbestedingen weergegeven en uitgesplitst naar lasten voor AD's en lasten voor bedrijven.

Aard van de opdracht	Toegepaste procedure	Totaal (€)	Q	L AD (€)	L BD tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	8.914.300	1.040	3.998.500	4.915.800	4.915.800	0
	2. Europees openbaar	2.508.442	37	706.488	1.801.954	636.475	1.165.479
	3. Europees niet-openbaar	1.121.959	16	289.795	832.164	155.060	677.104
	4. Nationaal openbaar	1.958.865	20	473.425	1.485.440	1.485.440	0
L. Leveringen	1. Onderhands	5.066.000	640	2.365.200	2.700.800	2.700.800	0
	2. Europees openbaar	1.078.394	11	261.400	816.994	313.996	502.998
	3. Europees niet-openbaar	155.308	2	36.494	118.814	18.783	100.031
	4. Nationaal openbaar	1.958.715	20	473.275	1.485.440	1.485.440	0
W. Werken	1. Onderhands	3.238.752	440	1.110.940	2.127.812	2.127.812	0
	2. Nationaal openbaar	30.677.289	332	5.973.644	24.703.645	24.703.645	0
	3. Nationaal niet-openbaar	646.740	8	136.380	510.360	510.360	0
	4. Europees openbaar	1.182.047	25	359.198	822.849	300.488	522.361
	5. Europees niet-openbaar	162.024	2	34.434	127.590	24.980	102.610
Totale lasten voor 2004		58.668.835	2.593	16.219.173	42.449.662	39.379.079	3.070.583



**Figuur 26.** Totale lasten door provincies per type aanbesteding in 2004 verdeeld naar AD en bedrijven.

Uit de figuur blijkt dat de grootste lasten het gevolg zijn van de aanbesteding van werken met een openbare procedure onder de EU-drempelwaarde (type W2). Dit type veroorzaakt een totale last van € 30,7 miljoen, 52% van de totale lasten bij aanbestedingen door provincies. De onderhandse procedures, typen D1, L1 en W1, veroorzaken een totale last van € 17,2 miljoen, 29% van de totale lasten.

Uit de figuur blijkt verder dat voor de AD's en voor de bedrijven eveneens de grootste lasten worden veroorzaakt door de nationale openbare procedure bij werken (type W2) en de onderhandse procedures (typen D1, L1 en W1). Deze vier typen aanbestedingen vertegenwoordigen circa 83% (€ 13,4 miljoen) van de totale lasten voor AD's en 81% (€ 34,4 miljoen) van de totale lasten voor bedrijven.

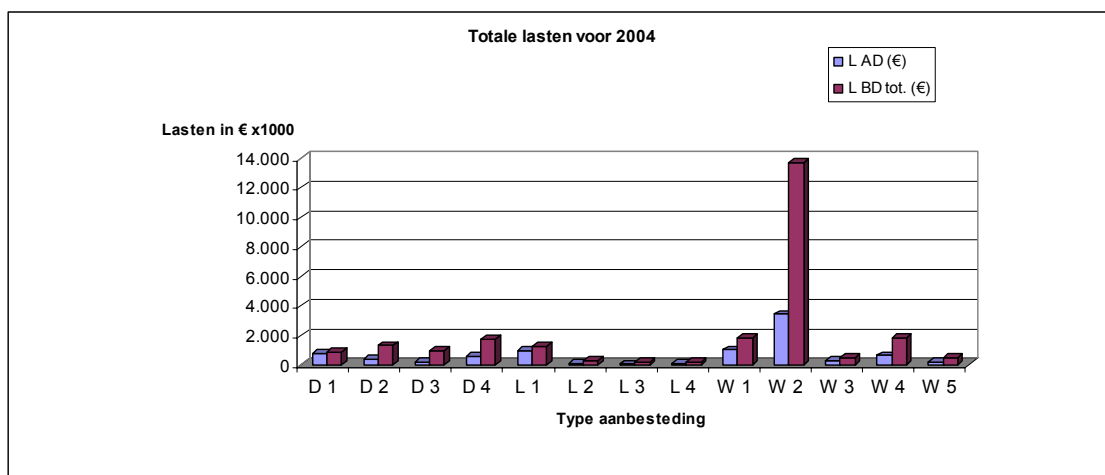
### Totale lasten bij aanbesteden door waterschappen

De totale lasten voor AD's en bedrijven bij aanbestedingen van waterschappen zijn voor 2004 geraamd op € 34,2 miljoen. Dit bedrag is gebaseerd op de 13 typen aanbestedingen inclusief de categorie "anders". De categorie "anders" omvat bij de waterschappen gemiddeld 0,2% van het aantal aanbestedingen, aangenomen is dat dit circa 0,2% van de lasten met zich meebrengt. De lasten zijn als volgt verdeeld:

- De lasten voor de AD's bedragen € 8,8 miljoen, ofwel 26% van de totale lasten bij aanbesteden door waterschappen.
- De lasten voor de bedrijven bedragen € 25,4 miljoen, ofwel 74% van de totale lasten. Hiervan is in 2004 € 3,9 miljoen Administratieve Last (AL) volgens de definitie van IPAL en valt € 21,5 miljoen als overige lasten buiten deze definitie.

In de onderstaande figuur zijn de totale lasten van aanbestedingen weergegeven en uitgesplitst 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 tot. (€)	L BD (€)	AL BD (€)
D. Diensten	1. Onderhands	1.643.574	254	776.325	867.249	867.249	0
	2. Europees openbaar	1.715.839	28	412.608	1.303.231	402.000	901.231
	3. Europees niet-openbaar	1.243.473	14	238.109	1.005.364	143.734	861.630
	4. Nationaal openbaar	2.345.120	39	580.180	1.764.940	1.764.940	0
L. Leveringen	1. Onderhands	2.215.802	377	951.636	1.264.166	1.264.166	0
	2. Europees openbaar	408.112	9	123.117	284.995	98.564	186.431
	3. Europees niet-openbaar	311.869	5	78.711	233.158	55.327	177.831
	4. Nationaal openbaar	314.465	7	95.043	219.422	219.422	0
W. Werken	1. Onderhands	2.848.615	403	1.027.728	1.820.887	1.820.887	0
	2. Nationaal openbaar	17.142.354	234	3.426.911	13.715.443	13.715.443	0
	3. Nationaal niet-openbaar	758.275	20	282.423	475.852	475.852	0
	4. Europees openbaar	2.502.627	47	632.348	1.870.279	542.457	1.327.822
	5. Europees niet-openbaar	706.571	12	187.251	519.320	92.259	427.061
Totale lasten voor 2004		34.156.696	1.449	8.812.390	25.344.306	21.462.300	3.882.006



**Figuur 27.** Totale lasten door waterschappen per type aanbesteding in 2004 verdeeld naar AD en bedrijven.

Uit de figuur blijkt dat de grootste lasten het gevolg zijn van de nationale openbare procedure van werken (type W2). Dit type veroorzaakt een totale last van € 17,1 miljoen, 50% van de totale lasten bij aanbestedingen door waterschappen. De onderhandse procedures, typen D1, L1 en W1, veroorzaken een totale last van € 6,7 miljoen, 20% van de totale lasten.

Uit de figuur blijkt verder dat voor de AD's en voor de bedrijven eveneens de grootste lasten worden veroorzaakt door de nationale openbare procedure bij werken (type W2) en de onderhandse procedures (typen D1, L1 en W1). Deze vier typen aanbestedingen vertegenwoordigen circa 70% (€ 6,2 miljoen) van de totale lasten voor AD's en 70% (€ 17,7 miljoen) van de totale lasten voor bedrijven.



## IV Reductievoorstellen

Aan de ervaringsdeskundigen op het gebied van aanbesteden zijn onderstaande reductievoorstellen uit het onderzoek “Meting lasten van aanbesteden door de centrale overheid” voorgelegd. Deze voorstellen komen voort uit (1) gesprekken met professionals van bedrijven en AD's van de centrale overheid en (2) conclusies van de onderzoeksvraag.

- *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 decentrale overheidsorganisatie of alle AD's van de decentrale 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-/kwalificatiesysteem.* 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 e-mail 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 kanttekening 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.
  
- *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 kan 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.
  - 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 betaalt de AD pas achteraf en wordt 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 liquiditeits- en solvabiliteitseisen.
- *Betrek bedrijven in een vroeg stadium bij de opdrachtformulering.* De opdrachtomschrijving 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.

- *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.
- *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 opdrachtomschrijving.* De opdrachtomschrijving 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>22</sup> bij het aanbesteden van werken.
- *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.

---

<sup>22</sup> Met "Collectieve Hoeveelhedenstaten" zijn de hoeveelheden, bijvoorbeeld bouw materiaal, vooraf vastgesteld en op basis van deze hoeveelheden kunnen aannemers een offerte uitbrengen, zonder dat zij zelf moeten vaststellen hoeveel nodig is.