

Nalevingsmeting Aanbesteden 2002

Resultaten van een onderzoek naar de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen





Nalevingsmeting Aanbesteden 2002

Resultaten van een onderzoek naar de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen

Barneveld, 30 januari 2004

SIGNIFICANT

Datum: 25 maart 2004

Betreft: Erratum rapport Nalevingsmeting Aanbesteden 2002

In Tabel 33 in hoofdstuk 6 van het rapport Nalevingsmeting Aanbesteden 2002 is een fout geslopen in de percentages voor Leveringen en voor Alle leveringen, diensten en werken. De correcte tabel is hieronder weergegeven.

Politieregio's	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	31%	21%
Leveringen	43%	25%
Diensten	16%	18%
Werken	17%	13%

Tabel 33: Nalevingspercentages politieregio's in 2002



Inhoud

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	5
Onderzoeksverantwoording	13
Doelstelling van het onderzoek	13
Afbakening van de onderzoekspopulatie	14
Onderzoeksmethodiek op hoofdlijnen	15
Gehanteerde uitgangspunten bij onderzoeksmethodiek	23
Rapportindeling	26
Toelichting op de resultaten	27
1 Naleving gehele onderzoekspopulatie	29
Aankondigingen en gunningspublicaties in de TED-database	29
Naleving in 2002	30
Trends in de naleving over de periode 1998 - 2002	33
2 Naleving Rijksoverheid – kerndepartementen	37
Naleving in 2002	37
Trend in naleving over de periode 1998 – 2002	38
3 Naleving gemeenten	41
Naleving in 2002	41
Trend in naleving over de periode 1998 – 2002	44
4 Naleving provincies	45
Naleving in 2002	45
Trend in naleving over de periode 1998 – 2002	47
5 Naleving waterschappen	49
Naleving in 2002	49



Trend in naleving over de periode 1998 – 2002	51
6 Naleving publiekrechtelijke instellingen (PRI's)	53
Academische ziekenhuizen	53
Hbo-instellingen	56
Universiteiten	59
Rijksmusea	62
Politieregio's	65
A Begeleidingscommissie opdrachtgever en onderzoeksteam	69
B Lijst met aanbestedende diensten Rijksoverheid	71
C Methode van vaststellen wat er is aanbesteed: TED-database en CDIU-gegevens	77
Stappenplan TED-analyse op hoofdlijnen	77
Nadere onderbouwing en toelichting van de TED-analyse	78
TED en CDIU vergeleken	87
D Methode van vaststellen van wat zou moeten worden aanbesteed: de jaarrekeningenmethode	89
Stap 1 - Bepaling inkoopvolume per inkooppakket	90
Stap 2 - Per inkooppakket: wel/niet boven aanbestedingsdrempel	102
Stap 3 - Per inkooppakket boven drempel: wel/niet Europees aanbesteed	103
Stap 4 - Bepaling percentage naleving	104
E Indeling in inkooppakketten	107
F Gehanteerde drempelbedragen	111
G Resultaten Telgen-methodiek	113
Gemeenten	113
Waterschappen	114



Voorwoord

Dit rapport bevat de eindrapportage van de Nalevingsmeting Aanbesteden. Het rapport geeft een beeld van de mate waarin de overheid de Europese aanbestedingsregels naleeft, dat wil zeggen de mate waarin zij voldoet aan de wettelijke verplichting tot aanbesteden. De meting geeft zowel een beeld van de *omvang* van naleving (betrekking hebbend op het Europees aanbesteed inkoopvolume) als de *frequentie* (betrekking hebbend op het aantal inkooppakketten dat Europees is aanbesteed).

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2003 tot januari 2004 door Significant B.V. Het heeft zich gericht op de naleving van de volgende organisaties in 2002 voor zowel diensten, leveringen als werken:-

- (a) Rijksoverheid - bestuursdepartementen;
- (b) Gemeenten;
- (c) Provincies;
- (d) Waterschappen;
- (e) Een selectie uit publiekrechtelijke instellingen (PRI's): academische ziekenhuizen, hbo-instellingen, universiteiten, rijksmusea, politieregio's.

Deze onderzoekspopulatie bestaat uit 678 aanbestedende diensten.

Het karakter van de Nalevingsmeting is die van bureauonderzoek. Er zijn meer dan 160 jaarrekeningen bestudeerd van de bovengenoemde aanbestedende diensten om vast te stellen wat er uitgegeven is en Europees aanbesteed had moeten worden. Daarna is deze informatie gekoppeld aan de daadwerkelijk Europees aanbesteede volumes en aantallen uit de zogenoemde TED-database over de betreffende periode van onderzoek voor alle aanbestedende diensten voor bovenstaande typen.

Wij danken de begeleidingscommissie en het projectteam van de opdrachtgever¹ (directie Marktwerving van het Ministerie van Economische Zaken) voor de zeer plezierige en deskundige begeleiding van het onderzoek. De interessante discussies en medewerking in het (mede-) organiseren van het onderzoek zijn zeer waardevol geweest. Tevens bedanken wij alle andere mensen die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek.

Namens het onderzoeksteam¹,
Drs. B. Karssen, projectleider en eindverantwoordelijke voor Significant B.V.

¹ Zie bijlage A.

SIGNIFICANT



Managementsamenvatting

Achtergrond en doelstelling

Het onderzoek naar de vormgeving van een nieuw wettelijk aanbestedingskader (één van de aanbevelingen vanuit de Parlementaire Enquête Commissie Bouwnijverheid (PEC)) is aanleiding geweest voor het Ministerie van Economische Zaken om de naleving van de EU-richtlijnen in kaart te brengen. Hiertoe is de Nalevingsmeting Aanbesteden uitgevoerd.

De Nalevingsmeting Aanbesteden heeft tot doel een helder en betrouwbaar *beeld* te schetsen van de mate waarin de overheid de Europese aanbestedingsregels naleeft, dat wil zeggen de mate waarin zij voldoet aan de wettelijke verplichting tot aanbesteden². Het gaat daarbij niet om de exacte nalevingspercentages, maar veeleer om het verkrijgen van een representatief beeld van de naleving, dat de basis kan vormen voor het maken van nieuw beleid.

De doelstelling laat zich vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

- (a) Welk *deel* van het aanbestedingsplichtige deel *van het inkoopvolume* van de overheid wordt Europees aanbesteed, voor de overheid in haar totaliteit en uitgesplitst naar te onderscheiden categorieën van aanbestedende diensten?
- (b) Welk *aantal* inkooppakketten vallend onder het aanbestedingsplichtige deel van de overheidsinkoop wordt Europees aanbesteed, voor de overheid in haar totaliteit en uitgesplitst naar te onderscheiden categorieën van aanbestedende diensten?

Het onderzoek heeft het karakter van een bureaustudie en heeft zich gericht op de naleving van de volgende organisaties voor zowel diensten, leveringen als werken:-

- (a) Rijksoverheid – bestuursdepartementen (of: kerndepartementen)³;
- (b) Gemeenten;
- (c) Provincies;
- (d) Waterschappen;

² Geen onderdeel van het onderzoek is of de richtlijnen goed zijn gevolgd *tijdens* de Europese aanbesteding, bijvoorbeeld met betrekking tot de hantering van gestelde minimale termijnen, omgang met selectie- en gunningscriteria en de toepassing van de beginselen van objectiviteit, transparantie en gelijkheid in het aanbestedingsproces.

³ De termen 'bestuursdepartement' en 'kerndepartement' worden naast elkaar gebruikt. In dit rapport wordt verder de term 'kerndepartement' gehanteerd.



- (e) Een selectie uit publiekrechtelijke instellingen (PRI's):
 - (i) Academische ziekenhuizen;
 - (ii) Hbo-instellingen;
 - (iii) Universiteiten;
 - (iv) Rijksmusea;
 - (v) Politieregio's.

Deze onderzoekspopulatie bestaat uit 678 aanbestedende diensten. De onderzochte tijdsperiode is 1998-2002 om inzicht te geven in de ontwikkeling van de naleving.

Aanpak op hoofdlijnen

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn jaarrekeningen van 2002 – waar nodig aangevuld met normcijfers uit inkoopdoorlichtingen – onderzocht voor 161 aanbestedende diensten om de aanbestedingsplichtige inkooppakketten en het aanbestedingsplichtige inkoopvolume te bepalen. Daarna zijn deze gegevens gekoppeld aan gegevens over de daadwerkelijk Europees aanbestede inkooppakketten en inkoopvolumes. Voor dit laatste is gebruik gemaakt van aankondigingen en gunningspublicaties uit de zogenoemde TED-database.

Voor zowel openbare en niet-openbare procedures als onderhandelingsprocedures met voorafgaande bekendmaking dient een aankondiging te worden gepubliceerd in de TED-database. Tevens dient in de TED-database altijd (dus ook voor de zogenoemde IB-diensten) een gunningspublicatie geplaatst te worden of een publicatie waarin wordt aangegeven dat een aanbesteding tussentijds is gestaakt of niet is gegund. In dit onderzoek is uitgegaan van alle gunningspublicaties, aangevuld met aanbestedingen waarvoor alleen een aankondiging is gepubliceerd, tenzij uit andere publicaties blijkt dat een aanbesteding tussentijds is gestaakt of niet is gegund.

Het nalevingspercentage wat betreft het inkoopvolume is in dit onderzoek bepaald door het inkoopvolume van de Europees aanbestede inkooppakketten te delen door het inkoopvolume van alle aanbestedingsplichtige inkooppakketten. Het nalevingspercentage wat betreft de aantallen is bepaald door het aantal inkooppakketten waarvoor een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden te delen door het totaal aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten. Indien alle aanbestedingsplichtige inkooppakketten worden aanbesteed, is het nalevingspercentage (voor zowel inkoopvolume als aantal inkooppakketten) 100%.



Interpretatie van de resultaten

De nalevingspercentages die in dit onderzoek zijn bepaald geven een representatief en betrouwbaar beeld van de naleving door de onderzochte categorieën aanbestedende diensten. Voor 2002 zijn – aansluitend bij de doelstelling en de randvoorwaarden van het onderzoek – de nalevingspercentages zo nauwkeurig als mogelijk geraamd; voor de periode 1998 – 2001 is een trend in de naleving bepaald, maar zijn geen nalevingspercentages berekend.

De voornoemde definities van de nalevingspercentages zijn gekozen omdat het – zonder diepteonderzoek bij de aanbestedende diensten⁴ – onmogelijk is om vast te stellen hoeveel aanbestedingen er binnen één aanbestedingsplichtig inkooppakket behoren te worden gedaan (maar in ieder geval minimaal één), en er daarnaast veelal informatie ontbreekt bij aankondiging of gunningspublicatie over het daadwerkelijk aanbestede inkoopvolume.

Het gevonden beeld van de naleving is door deze definities enigszins ‘in positieve zin’ beïnvloed. Immers, bij één uitgevoerde aanbesteding binnen een inkooppakket leidt dit direct tot het meetellen van dit inkooppakket bij het bepalen van het aantal Europees aanbestede inkooppakketten, terwijl bovendien het *gehele* inkoopvolume van het betreffende inkooppakket wordt verondersteld Europees te zijn aanbesteed.

Iedere methodiek kent uitgangspunten die noodzakelijk zijn om de doelstelling en onderzoeksvragen te kunnen vertalen in een adequate, passende en haalbare aanpak. Dat geldt ook voor het onderhavige onderzoek. De uitgangspunten zijn daarbij zo gekozen dat deze geen of slechts een gering effect hebben op de gevonden nalevingspercentages. Daarnaast is ‘de richting’ van het effect van de uitgangspunten wisselend positief en negatief. De netto invloed van de gekozen uitgangspunten op de resultaten wordt daarom (geringe omvang, wisselende richting) gering geacht.

Niettegenstaande het bovenstaande dienen de nalevingspercentages in dit rapport vooral geïnterpreteerd te worden als een betrouwbare *onderbouwing* van het beeld van de naleving door verschillende categorieën aanbestedende diensten. De Nalevingsmeting heeft als primair doel te laten zien hoe het is gesteld met de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen. Ofwel: laten de percentages een positief of een negatief beeld zien?

⁴ Of opdrachten Europees moeten worden aanbesteed is een vraag die (eigenlijk) bij start begrotingsjaar of op het tijdstip van behoeftestelling beantwoord moet worden.

Resultaten

Uit het onderzoek is in de eerste plaats gebleken dat bij aangekondigde aanbestedingen slechts in circa 50% van de aanbestedingen publicatie van gunning plaatsvindt, terwijl in circa 30% van de aanbestedingen in de gunningspublicatie of aankondiging melding wordt gemaakt van het aanbestede inkoopvolume.

In onderstaande tabellen zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor de verschillende categorieën aanbestedende diensten, en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten. In de linker kolom van Tabel I staan de nalevingspercentages voor uitgaven (inkoopvolume van de Europees aanbestede inkooppakketten gedeeld door het inkoopvolume van de aanbestedingsplichtige inkooppakketten) en aantal inkooppakketten (aantal inkooppakketten waarvoor een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden gedeeld door het totaal aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten).

Alle leveringen, diensten en werken	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Rijk - kerndepartementen	81%	59%
Gemeenten	31%	9%
Provincies	44%	29%
Waterschappen	41%	12%
Academische ziekenhuizen	24%	23%
Hbo-instellingen	19%	9%
Universiteiten	40%	21%
Rijksmusea	9%	11%
Politieregio's	31%	21%
Totaal (alle categorieën)	35%	12%

Tabel I: Nalevingspercentages voor alle leveringen, diensten en werken tezamen

De resultaten in Tabel I laten zien dat voor alle categorieën aanbestedende diensten behalve de categorie 'Rijk - kerndepartementen' het nalevingspercentage wat betreft het inkoopvolume beneden de 45% ligt. Het nalevingspercentage wat betreft het aantal aanbestedingen ligt voor deze categorieën beneden de 30%. De Hbo-instellingen en de Rijksmusea kennen de laagste naleving.

De kerndepartementen kennen veruit de hoogste nalevingspercentages van alle categorieën aanbestedende diensten. Hierbij is het echter van groot belang om op te merken dat de onderzochte kerndepartementen slechts een beperkt deel van het totale inkoopvolume van de Rijksoverheid vertegenwoordigen, doordat alle andere zelfstandig aanbestedende diensten van de



Rijksoverheid niet zijn onderzocht (zbo's en agentschappen vallend onder de verantwoordelijkheid van de betreffende minister, alsmede enkele directoraten(-generaal)). De vermelde nalevingspercentages voor de kerndepartementen zijn om die reden niet representatief voor de Rijksoverheid in haar totaliteit.

Het verschil in naleving tussen uitgaven en aantal laat zien dat de naleving voor inkooppakketten met grote volumes beter is dan die voor kleinere, aanbestedingsplichtige, inkooppakketten.

Bij het beoordelen van de gevonden nalevingspercentages en het bepalen van het relatieve belang van de nalevingspercentages per categorie aanbestedende dienst ten opzichte van het totaal, is het relevant na te gaan welke aanbestedingsplichtige uitgaven (inkoopvolumes) bij de verschillende categorieën behoren. In onderstaande tabel zijn daarom de aanbestedingsplichtige uitgaven en de aanbestede uitgaven zoals die zijn onderzocht weergegeven.⁵

Alle leveringen, diensten en werken Categorie	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Rijk - kerndepartementen	619.547	499.161
Gemeenten	7.340.604	2.278.992
Provincies	816.936	356.034
Waterschappen	726.608	299.955
Academische ziekenhuizen	1.017.944	245.482
Hbo-instellingen	439.053	85.556
Universiteiten	1.449.596	582.292
Rijksmusea	28.729	2.581
Politieregio's	626.160	194.923
Totaal (alle categorieën)	13.065.177	4.544.975

Tabel 2: Aanbestedingsplichtige en aanbestede uitgaven (inkoopvolumes) per categorie aanbestedende dienst

Verder blijkt, uit Tabel 3, dat de naleving voor werken aanzienlijk beter is dan voor leveringen en diensten voor alle categorieën aanbestedende diensten, met uitzondering van de politieregio's.

⁵ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het totale inkoopvolume voor de betreffende categorieën aanbestedende diensten groter is: voor Hbo-instellingen en kerndepartementen betreffen de opgenomen bedragen uitsluitend de 21 respectievelijk 10 organisaties in de steekproef, terwijl voor alle categorieën geldt dat uitsluitend inkooppakketten zijn meegenomen die in zijn geheel dienen te worden aanbesteed (homogene inkooppakketten boven het drempelbedrag).

Categorie	Leveringen		Diensten		Werken	
	Uitgaven	Aantal	Uitgaven	Aantal	Uitgaven	Aantal
Rijk - kerndepartementen	79%	63%	81%	57%	-	-
Gemeenten	23%	14%	17%	6%	79%	41%
Provincies	36%	31%	40%	25%	52%	64%
Waterschappen	11%	9%	26%	10%	56%	45%
Academische ziekenhuizen	31%	28%	16%	19%	42%	25%
Hbo-instellingen	7%	7%	13%	10%	64%	40%
Universiteiten	29%	29%	17%	14%	89%	75%
Rijksmusea	25%	8%	8%	12%	-	-
Politieregio's	43%	25%	16%	18%	17%	13%
Totaal (alle categorieën)	31%	16%	22%	9%	72%	46%

Tabel 3: Naleving, uitgesplitst naar leveringen, diensten en werken⁶

Deze betere naleving op werken kan worden verklaard doordat Europese aanbesteding bij werken reeds geruime tijd een 'gangbare' praktijk is en de gemiddelde omvang van werken groter is dan voor leveringen en diensten. Door de omvang zullen werken eerder opvallen en wordt Europese aanbesteding meer gangbaar.

Voor de politieregio's is de naleving voor leveringen beter dan voor werken en diensten. Een mogelijke verklaring is dat de politieregio's ten opzichte van de andere categorieën aanbestedende diensten relatief vaak grote leveringen hebben, en in mindere mate grote werken dienen aan te besteden.

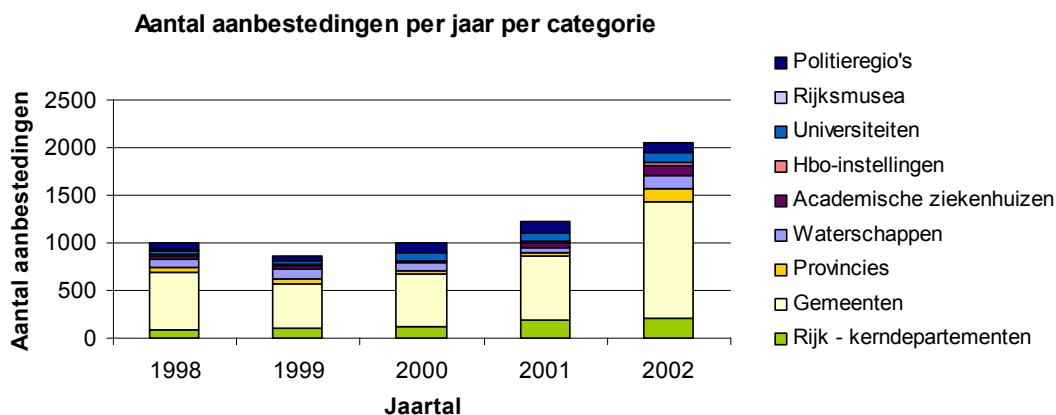
Het aantal in de TED-database gevonden aanbestedingen geeft aan in welke mate er Europese aanbestedingen hebben plaatsgevonden in de periode 1998 – 2002. Onderstaande tabel laat zien dat het aantal Europese aanbestedingen tussen 2001 en 2002 sterk is gestegen.

⁶ De afwezigheid van nalevingspercentages voor werken bij de Rijksmusea en kerndepartementen wordt verklaard doordat de Rijksgebouwendienst verantwoordelijk is voor de realisatie en onderhoud van de betreffende huisvesting.

Totaal	Aantal Europese aanbestedingen gevonden in TED-database					
Categorie	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Rijk - kerndepartementen	79	106	128	182	208	703
Gemeenten	618	470	536	674	1231	3529
Provincies	43	38	47	33	136	297
Waterschappen	82	105	78	56	140	461
Academische ziekenhuizen	34	43	19	62	95	253
Hbo-instellingen	23	11	7	14	37	92
Universiteiten	42	36	77	77	104	336
Rijksmusea	2	6	2	3	4	17
Politieregio's	71	49	112	125	89	446
Totaal	994	864	1006	1226	2044	6134

Tabel 4: Aantal Europese aanbestedingen 1998 – 2002 zoals gevonden in de TED-database

Hieronder is het verloop van het aantal Europese aanbestedingen per jaar en per categorie grafisch weergegeven. Uit de waargenomen stijging in 2002 is het aannemelijk te veronderstellen dat de mate van naleving in termen van het aantal aanbestede inkooppakketten in 2002 is verbeterd ten opzichte van de jaren daarvoor. Deze stijging is vooral terug te zien bij de gemeenten en provincies.



Figuur 1: Aantal Europese aanbestedingen 1998-2002 per categorie aanbestedende dienst

Mogelijke oorzaken van deze verbetering zijn:

- De toegenomen inkoopprofessionaliteit bij aanbestedende diensten, bijvoorbeeld als gevolg van initiatieven op dit terrein ontplooid door PIA, IPO, VNG, etcetera;
- De aandacht voor rechtmatig aanbesteden als gevolg van de (communicatie rond de) Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid;
- De toegenomen aandacht bij accountantcontroles voor de naleving bij aanbestedingen.



Tot slot

Het algemene beeld van de resultaten van dit onderzoek stemt niet positief. De Europese aanbestedingsrichtlijnen worden door de onderzochte categorieën aanbestedende diensten in hoge mate niet nageleefd. Wel lijkt de naleving in 2002 te verbeteren ten opzichte van voorgaande jaren, vanwege het toenemende aantal Europese aanbestedingen, maar nog steeds blijft de naleving onvoldoende.

De cijfermatige resultaten zijn op representatieve en betrouwbare wijze bepaald, maar feitelijk zijn de percentages niet het belangrijkste. Het gevonden beeld wat betreft de naleving is zo eenduidig en helder, dat de discussie zich beter toe zou kunnen spitsen op de conclusies die uit het beeld kunnen worden getrokken en de mogelijkheden die er zijn om de naleving te verbeteren.

Daarbij verdient het aanbeveling om naast de aanbestedingsrichtlijnen ook de (inkoopprofessionaliteit van de) aanbestedende diensten zelf in de beschouwing te betrekken. Enerzijds prikkelen de richtlijnen blijkbaar te weinig om te leiden tot een 'spontane' naleving ervan; de voordelen worden nog onvoldoende gezien. Anderzijds is ons uit de vele adviesopdrachten in de betreffende sectoren bekend dat de relatief geringe aandacht voor (professionele) inkoop bij veel van de onderzochte aanbestedende diensten de naleving niet bevordert. Onze ervaring is tevens dat binnen het juridische kader van de Europese Richtlijnen een professioneel inkoopproces prima is uit te voeren.



Onderzoeksverantwoording

001 In deze onderzoeksverantwoording is de gehanteerde onderzoeksopzet en aanpak op hoofdlijnen beschreven. Deze beschrijving heeft tot doel de gevonden resultaten, zoals gepresenteerd in de navolgende hoofdstukken, te kunnen plaatsen binnen de juiste onderzoeksmethodologische context. Een meer gedetailleerde beschrijving van de aanpak is te vinden in de bijlagen.

Doelstelling van het onderzoek

002 Het onderzoek naar de vormgeving van een nieuw wettelijk aanbestedingskader (één van de aanbevelingen vanuit de Parlementaire Enquête Commissie Bouwnijverheid (PEC)) is aanleiding geweest om de naleving van de EU-richtlijnen in kaart te brengen.

003 De Nalevingsmeting Aanbesteden heeft tot doel een helder en betrouwbaar *beeld* te schetsen van de mate waarin de overheid de Europese aanbestedingsregels naleeft, dat wil zeggen de mate waarin zij voldoet aan de wettelijke verplichting tot aanbesteden. De meting geeft zowel inzicht in de naleving in termen van *inkoopvolume* (ofwel de uitgaven) als de naleving in termen van het *aantal* inkooppakketten dat is aanbesteed. Het gaat daarbij niet om de exacte nalevingspercentages, maar veeleer om het verkrijgen van een representatief beeld van de naleving, dat de basis kan vormen voor het maken van nieuw beleid.

004 De doelstelling laat zich vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

- (a) Welk deel van het aanbestedingsplichtige deel van het inkoopvolume van de overheid wordt Europees aanbesteed, voor de overheid in haar totaliteit en uitgesplitst naar te onderscheiden categorieën van aanbestedende diensten?
- (b) Welk aantal inkooppakketten vallend onder het aanbestedingsplichtige deel van de overheidsinkoop wordt Europees aanbesteed, voor de overheid in haar totaliteit en uitgesplitst naar te onderscheiden categorieën van aanbestedende diensten?

005 Deze onderzoeksvragen zijn beantwoord in de vorm van tabellen, zoals opgenomen in de hoofdstukken 1 tot en met 6 van dit rapport.

006 Het onderzoek dient inzicht te geven in de mate van naleving voor de categorieën Leveringen, Diensten en Werken. De onderzochte tijdspanne is 1998 – 2002 om inzicht te geven in de ontwikkeling van de naleving.



Afbakening van de onderzoekspopulatie

007 Het onderzoek heeft zich gericht op de naleving van de volgende te onderscheiden categorieën aanbestedende diensten:-

- (a) Rijksoverheid – kerndepartementen;
- (b) Gemeenten;
- (c) Provincies;
- (d) Waterschappen;
- (e) Een – door de opdrachtgever aangegeven – selectie uit publiekrechtelijke instellingen (PRI's):
 - (i) Academische ziekenhuizen;
 - (ii) Hbo-instellingen;
 - (iii) Universiteiten;
 - (iv) Rijksmusea;
 - (v) Politieregio's.

De onderzoekspopulatie bestaat hiermee uit 678 (zelfstandig) aanbestedende diensten.

008 Deze afbakening houdt in dat alle andere zelfstandig aanbestedende diensten van de Rijksoverheid niet zijn onderzocht (zbo's en agentschappen vallend onder de verantwoordelijkheid van de betreffende minister, alsmede enkele directoraten(-generaal)), evenals de overige publiekrechtelijke instellingen. In bijlage B is een overzicht opgenomen van de aanbestedende diensten binnen de Rijksoverheid, en welke daarvan zijn onderzocht. De afbakening heeft geen effecten op de resultaten per subpopulatie. Wél moet worden bedacht dat het gevonden nalevingspercentage niet representatief is voor de totale populatie van aanbestedende diensten.

009 Daarnaast zijn de volgende organisaties niet onderzocht:

- (a) Organisaties die aanbestedingsplichtig zijn volgens de richtlijn Nutssector (ook GVB, GHR, en dergelijke, die deels in de gemeentebegrotingen zullen zitten);
- (b) Structurele samenwerkingsverbanden tussen overheden of door hen opgerichte PPS-organisatievormen⁷.

⁷ Gezamenlijke aanbestedingen of aanbestedingen door bijvoorbeeld het inkoopbureau West-Brabant in de categorie 'gemeenten' zijn wel meegenomen in het onderzoek.

Onderzoeksmethodiek op hoofdlijnen⁸

010 Onder 'naleving' wordt verstaan de Europees aanbestede inkoop als percentage van de totale aanbestedingsplichtige inkoop, zowel in aantal als volume. Om de totale aanbestedingsplichtige inkoop te bepalen is een jaarrekeningenmethode gehanteerd. De daadwerkelijk Europees aanbestede inkoop wordt vastgesteld met behulp van de zogenoemde TED-database.

011 De onderzoeksmethodiek bestaat op hoofdlijnen uit een viertal stappen (zie Figuur 2).



Figuur 2: Onderzoeksmethodiek op hoofdlijnen

⁸ In de bijlagen C en D is een gedetailleerde beschrijving opgenomen van de gehanteerde methoden 'TED-analyse' en 'jaarrekeningenmethode'.



Stap I - Bepaling inkoopvolume per inkooppakket

Definitie van inkooppakketten volgens de Europese richtlijnen

De richtlijnteksten bieden weinig aanknopingspunten om vast te stellen wanneer opdrachten bij elkaar dienen te worden opgeteld en dus in zijn geheel dienen te worden aanbesteed.

De belangrijkste bepaling die de richtlijnen bevatten over het al dan niet optellen van opdrachten zijn de opmerkingen dat:

- Opdrachten of werken niet mogen worden gesplitst teneinde deze aan de toepassing van de richtlijn(en) te onttrekken (artikel 6, vierde lid van de richtlijn Werken);
- De keuze van de ramingsmethode niet bedoeld mag zijn om de toepassing van de richtlijn te ontgaan en dat evenmin een aanbesteding voor een bepaald bedrag aan diensten mag worden opgesplitst om de toepassing van de richtlijn te ontgaan (artikel 7, derde lid richtlijn Diensten);
- Een voorgenomen aankoop van een bepaalde hoeveelheid goederen niet mag worden gesplitst teneinde deze aan de toepassing van de richtlijn te onttrekken (artikel 5, zesde lid richtlijn Leveringen).

Naast deze opmerkingen, worden de volgende criteria om vast te stellen of sprake is van één inkooppakket in de richtlijnen, de toelichting daarop of vanuit jurisprudentie genoemd:

- Er is sprake van homogene goederen, dat wil zeggen goederen die voor eenzelfde doel bestemd zijn;
- Er is sprake van functioneel samenhangende opdrachten, die als één Programma van Eisen worden gezien
- De goederen/diensten/werken kunnen bij één leverancier worden afgenomen.

012 Een belangrijk door ons gehanteerd uitgangspunt is dat een aanbestedende dienst vanuit de eigen behoefte en inkoopstrategie een inkooppakket kan samenstellen. Hierdoor ontstaan bij de aanbestedende diensten inkooppakketten die – vanuit de specifieke inkoopstrategie en behoefte – samenhangend zijn. Binnen de publieke sector is op die manier de breed gehanteerde PIA-indeling⁹ in inkooppakketten (secundair georiënteerd) ontstaan, die aansluit bij de kenmerken van organisaties in de publieke sector. Binnen het onderzoek is de PIA-indeling als basis voor homogene, aanbestedingsplichtige inkooppakketten gebruikt. Daarnaast zijn er per categorie aanbestedende diensten inkooppakketten die specifiek zijn voor de betreffende organisatie en vooral primair proces georiënteerd zijn.

⁹ Zie bijlage E.



013 Om de naleving te kunnen bepalen, is het voor dit onderzoek vereist dat de gehanteerde indeling in inkooppakketten zodanig is dat deze voldoen aan de in bovenstaande kader aangegeven criteria (homogeniteit, in te kopen bij één leverancier). Om die reden zijn niet alle inkooppakketten uit de PIA-indeling onderzocht, maar uitsluitend die aanbestedingsplichtige pakketten die aan de voornoemde criteria voldoen.

014 Dit betekent dat de volgende inkooppakketten zijn afgefallen:

- (a) Studie en opleiding;
- (b) Reis- en verblijfkosten;
- (c) Kinderopvang;
- (d) Representatiekosten;
- (e) Vakliteratuur en abonnementen;
- (f) Beleidsondersteunend onderzoek;
- (g) Juridisch onderzoek en advies;
- (h) Vracht/porti/verzendkosten;
- (i) Huur gebouwen;
- (j) Energie en water;
- (k) Aanschaf kunst;
- (l) Protheses en implantaten.

015 In bijlage E is aangegeven welke inkooppakketten zijn meegenomen in het onderzoek. Deze inkooppakketten dienen Europees te worden aanbesteed, mits aanvullend wordt voldaan aan de daarvoor geldende eisen in relatie tot de drempelbedragen.

016 Het inkoopvolume per inkooppakket is bepaald op basis van jaarrekeningen over 2002, van waaruit de inkoopvolumes per inkooppakket voor 2002 worden bepaald. Gestart is met het onderzoeken van de jaarrekeningen van een steekproef van 161 organisaties uit de gehele onderzoekspopulatie, zie onderstaande tabel.

	Aantal in onderzoekspopulatie	Aantal in steekproef	Toelichting
Rijk - kerndepartementen	13	10	Steekproef
Gemeenten - G4	4	4	Integraal
Gemeenten - overig	485	25	Gestratificeerde steekproef
Provincies	12	12	Integraal
Waterschappen	48	20	Gestratificeerde steekproef
Academische ziekenhuizen	8	8	Integraal
HBO-instellingen	47	21	Aselecte steekproef
Universiteiten	14	14	Integraal
Rijksmuseum instellingen	22	22	Integraal
Politieregio's	25	25	Integraal
Totaal	678	161	

Tabel 5: Onderzoekspopulatie en steekproefomvang¹⁰

017 Voor het overgrote deel van de onderzochte categorieën is dus sprake van een integrale steekproef, dat wil zeggen met maximale nauwkeurigheid.

018 Voor de categorie **overige gemeenten** is een gestratificeerde steekproef getrokken, waarbij is gestratificeerd op de omvang van de gemeenten (gemeten in aantal inwoners). Voor de gemeenten in de steekproef is de jaarrekening onderzocht, zodat het inkoopvolume per inkooppakket kan worden bepaald. Voor de gemeenten die niet in de steekproef vallen, is het inkoopvolume per inkooppakket 'geconstrueerd' met behulp van een lineaire regressietechniek met het aantal inwoners als verklarende variabele¹¹. Deze constructie van de jaarrekening is vereist om voor *alle* gemeenten een nalevingspercentage te kunnen vaststellen.

019 Voor de categorie **waterschappen** is een vergelijkbare methode gehanteerd om de jaarrekening van de andere waterschappen te 'construeren', waarbij de omvang van de begroting is gebruikt als verklarende variabele.

¹⁰ Bij een gestratificeerde steekproef wordt de gehele (inhomogene) populatie opgedeeld in homogene subpopulaties, waaruit een steekproef wordt getrokken. Hierdoor wordt gerealiseerd dat er in de steekproef voldoende rekening wordt gehouden met de variatie van kenmerken in de gehele populatie (ofwel: er is sprake van representativiteit en bij voldoende steekproefomvang ook van nauwkeurigheid). Voor gemeenten is de volgende opdeling gehanteerd: minder dan 20 duizend inwoners, tussen 20 en 30 duizend, tussen 30 en 50 duizend, tussen 50 en 100 duizend en meer dan 100 duizend inwoners.

¹¹ Zie bijlage D.



020 De genoemde regressietechniek is uitsluitend toegepast voor de reguliere, jaarlijks terugkerende **exploitatiekosten**. Uitsluitend hiervoor blijkt de correlatie tussen de verklarende variabele en het inkoopvolume goed te maken¹². Maar dit geldt niet voor investeringen. Immers, investeringen kennen een meer 'incidenteel' karakter, waarbij de omvang en het moment van de investering sterk kunnen variëren. Voor deze (incidentele) **investeringen** wordt het inkoopvolume niet per organisatie bepaald, maar per inkooppakket per categorie aanbestedende diensten. Uitgangspunt hierbij is dat het totale jaarlijkse volume aan investeringen per categorie niet sterk zal variëren, maar dat er een sterke variatie is per aanbestedende dienst; grote investeringen zullen niet jaarlijks en niet voor ieder inkooppakket en voor iedere aanbestedende dienst optreden.

021 Het is niet altijd mogelijk gebleken om de toedeling vanuit de jaarrekening naar inkooppakketten rechtstreeks te maken. Voor een deel van de aanbestedende diensten was het detail van de jaarrekening daarvoor te gering. In die gevallen is gebruik gemaakt van:

- (a) Geanonimiseerde resultaten van **inkoopdoorlichtingen** die Significant in voorgaande jaren heeft uitgevoerd;
- (b) Gegevens uit jaarrekeningen van onderzochte aanbestedende diensten in dezelfde categorie.

Met behulp van deze gegevens is een regressie uitgevoerd om de inkoopvolumes te construeren, gebruik makend van voor de betreffende categorie aanbestedende dienst en inkooppakket relevante verklarende variabele.

022 Voor de **kerndepartementen** is direct gebruik gemaakt van de resultaten van recente inkoopdoorlichtingen, zoals op verzoek van het PIA verstrekt door de coördinerend directeur inkoop (CDI) van de desbetreffende ministeries. Deze resultaten waren ten tijde van het onderzoek beschikbaar voor tien van de dertien kerndepartementen.

Stap 2 - Per inkooppakket: wel/niet boven aanbestedingsdrempel

023 In Stap 2 is per inkooppakket bepaald of het totale inkoopvolume in dat inkooppakket wel of niet boven de aanbestedingsdrempel ligt, waarbij rekening is gehouden met de gedurende de onderzochte periode gewijzigde aanbestedingsdrempels¹³. Indien dit het geval is, is dit gehele inkooppakket aangemerkt als aanbestedingsplichtig. Het gehanteerde uitgangspunt is dat dit pakket in zijn geheel bij één leverancier kan worden ingekocht en dus (vanwege homogeniteit) in zijn

¹² Zie bijlage D.

¹³ Bij inkooppakketten waar gebruikelijk meerjarencontracten worden afgesloten, wordt het inkoopvolume vergeleken met 25% of 50% van de gestelde drempelwaarden, afhankelijk van de gebruikelijke looptijden van de contracten van de betreffende pakketten (maximaal 4 jaar). In bijlage E is aangegeven van welke looptijden is uitgegaan.



geheel dient te worden aanbesteed (eventueel als onderdeel van een aanbesteding van meerdere percelen).

024 De gehanteerde drempelbedragen zijn opgenomen in bijlage F.

Stap 3 - Per inkooppakket boven drempel: wel/niet Europees aanbesteed

025 Voor de inkooppakketten die aangemerkt zijn als 'aanbestedingsplichtig', is vervolgens aan de hand van publicaties in de TED-database¹⁴ bepaald of voor dit inkooppakket daadwerkelijk een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden. De TED-database, waaruit met behulp van een internetapplicatie gegevens zijn verzameld voor de jaren 1998 – 2002, bevat aankondigingen en gunningspublicaties.

026 Voor zowel openbare en niet-openbare procedures als onderhandelingsprocedures met voorafgaande bekendmaking dient een aankondiging te worden gepubliceerd in de TED-database. Hierbij wordt meestal nog niet de omvang van de opdracht (in financiële zin) vermeld. Tevens dient in de TED-database altijd (dus ook voor de zogenoemde IB-diensten) de gunningspublicatie geplaatst te worden of een publicatie te worden geplaatst waarin wordt aangegeven dat een aanbesteding tussentijds is gestaakt of niet is gegund.

027 Publicatie in de TED-database van een besluit tot gunning of stopzetting van een aanbesteding vindt niet altijd plaats. De resultaten van het onderhavige onderzoek laten zien dat in slechts circa 50% van de Europese aanbestedingen er publicatie van gunning plaatsvindt.¹⁵

028 Op grond van door de onderzoekers opgedane ervaring bij diverse Europese aanbestedingen is bekend dat in (veel) meer dan 50% van de gevallen de aanbesteding in praktische zin is afgerond, het contract is getekend, maar dat het publiceren van de gunning formeel niet plaatsvindt. Om te voorkomen dat uitsluitend op formele gronden wordt gekozen voor een methodiek die zou leiden tot nalevingspercentages die een sterke onderschatting zouden betekenen van de feitelijke naleving – en daarmee een voor beleidsdoeleinden vertekend beeld zouden opleveren – is besloten om in dit onderzoek de nalevingspercentages te baseren op zowel gunningspublicaties als op aankondigingen waarvoor geen gunningspublicatie is gevonden.

¹⁴ Er is geen gebruik gemaakt van een tweede bron met dit type gegevens, de CDIU-gegevens. Als onderdeel van het onderzoek zijn beide bronnen vergeleken, waaruit is gebleken dat de volledigheid van de TED-database groter was dan die van de CDIU-gegevens. Zie ook bijlage I.

¹⁵ Voor meer gedetailleerde gegevens ten aanzien van dit onderzoeksresultaat wordt verwezen naar hoofdstuk I.



029 Voor alle 678 aanbestedende diensten in de onderzoekspopulatie is de informatie uit de TED-database van alle aankondigingen en gunningspublicaties over de periode 1998 – 2002 verzameld en geanalyseerd. Het totaal aantal waargenomen aanbestedingen betrof in die periode 6134.¹⁶

Stap 4 - Bepaling percentage naleving

Jaartal 2002

030 Ten slotte zijn voor 2002 de nalevingspercentages berekend:

- (a) **In volume:** het inkoopvolume van inkooppakketten waarvoor een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden, gedeeld door het inkoopvolume van alle aanbestedingsplichtige inkooppakketten;
- (b) **In aantal:** het aantal inkooppakketten waarvoor een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden gedeeld door het totaal aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten.

Bovenstaande nalevingspercentages zijn tevens apart berekend voor inkooppakketten die betrekking hebben op Werken, Leveringen dan wel Diensten.

031 Ter illustratie en als globale toets op de resultaten van deze berekening (die is gebaseerd op de jaarrekeningen methode en de TED-database), zijn voor gemeenten en waterschappen eveneens nalevingspercentages bepaald met behulp van de zogenoemde 'Telgen-methodiek'. Deze methode is alleen voor deze categorieën uitgevoerd, omdat deze uit voldoende homogene subcategorieën bestaan.

032 Kern van de Telgen-methodiek is dat aanbestedende diensten worden vergeleken met de aanbestedende dienst in dezelfde categorie aanbestedende diensten (of een subgroep daarvan) die de meeste aanbestedingen heeft uitgevoerd. Deze 'best presterende' aanbestedende dienst in deze categorie wordt beschouwd als de norm, waarvoor wordt verondersteld dat deze alle inkooppakketten Europees heeft aanbesteed (en dus een nalevingspercentage kent van 100%). De andere aanbestedende diensten krijgen een nalevingspercentage gebaseerd op de afwijkingen ten opzichte van de best presterende aanbestedende dienst. In 1995 is de Telgen-methodiek eerder toegepast onder gemeenten. De resultaten van de Telgen-methodiek worden verderop in dit rapport besproken¹⁷.

¹⁶ Dit aantal is exclusief de aantallen die gevonden zijn voor de kerndepartementen en hogescholen die buiten de steekproef vallen.

¹⁷ Zie de hoofdstukken 3 en 5 en bijlage G.

Periode 1998-2001

033 Voor de jaren 1998 – 2001 geldt dat de in de jaarrekening gevonden uitgaven voor inkooppakketten met een gebruikelijke looptijd van het contract van 2 of 4 jaar niet in alle jaren zijn terug te vinden in de TED-database, omdat het jaar van contractering en aanbesteding vóór de onderzoeksperiode komt te liggen. De betreffende inkooppakketten kunnen voor deze jaren niet worden onderzocht.

034 Omdat hiermee voor deze jaren het aantal bruikbare inkooppakketten dat overblijft relatief gering is, is besloten om voor deze jaren (die bedoeld zijn om trends te laten zien in de mate van naleving) uitsluitend het aantal uitgevoerde aanbestedingen te rapporteren, uitgesplitst naar leveringen, diensten en werken.

035 In de figuur hieronder wordt de gehanteerde methodiek per categorie aanbestedende dienst nog eens samengevat.

	Analyse jaarrekening 2002: wat is aanbestedingsplichtig? (A)	TED-database 1998-2002: wat is aanbesteed? (B)	Nalevingspercentage 2002 (B/A)
Gemeenten en waterschappen	<u>Steekproef</u> : exacte bepaling van omvang en aantal inkooppakketten 2002 <u>Rest</u> : •Exploitatiekosten: raming van omvang en aantal inkooppakketten door extrapolatie •Investerings: raming van omvang en aantal inkooppakketten door ophoging naar alle diensten	Alle gemeenten en waterschappen: exacte bepaling 1998-2002	<u>Steekproef</u> : •Kosten en investeringen: B/A voor steekproef <u>Rest</u> : •Kosten: B/A voor rest •Investerings: B/A voor steekproef
Hbo-instellingen en kerndepartementen	<u>Steekproef</u> : exacte bepaling van omvang en aantal inkooppakketten 2002	<u>Steekproef</u> : exacte bepaling 1998-2002	<u>Steekproef</u> : B/A voor steekproef <u>Rest</u> : B/A voor steekproef
Andere categorieën	<u>Integrale meting</u> : exacte bepaling van omvang en aantal inkooppakketten 2002	<u>Integrale meting</u> : exacte bepaling 1998-2002	B/A



Gehanteerde uitgangspunten bij onderzoeksmethodiek

036 In het onderzoek zijn uitgangspunten gehanteerd voor het interpreteren van verzamelde gegevens of het berekenen van de relevante cijfers, welke zijn afgestemd en goedgekeurd door de begeleidingscommissie van het onderzoek. De onderzoekers achten het van belang dat van de uitgangspunten wordt kennisgenomen bij de interpretatie van de resultaten in de volgende hoofdstukken. Daarnaast zijn de uitgangspunten van belang in verband met de mogelijkheid van herhaling van het onderzoek in de toekomst.

037 Vanzelfsprekend geldt dat ieder uitgangspunt invloed kan hebben gehad op de conclusies van het onderzoek. De omvang van deze invloed wordt – gegeven de reikwijdte van de uitgangspunten in relatie tot de doelstellingen van het onderzoek en de grote omvang van de steekproef – gering geacht, omdat de uitgangspunten zoveel als mogelijk aansluiten bij de realiteit. Daarnaast is ‘de richting’ van het effect van de uitgangspunten wisselend positief en negatief. De netto invloed van de gekozen uitgangspunten op het beeld dat ontstaat bij interpretatie van de resultaten wordt daarom (geringe omvang, wisselende richting) gering geacht.

038 Dit betekent dat de resultaten wat betreft naleving, dat zijn weerslag heeft gekregen in het cijfermateriaal in de navolgende hoofdstukken, betrouwbaar en representatief mogen worden verondersteld voor de daadwerkelijke naleving voor de onderzochte populatie.

039 Niettegenstaande het bovenstaande dienen de nalevingspercentages in dit rapport vooral geïnterpreteerd te worden als een betrouwbare *onderbouwing* van het beeld van de naleving door verschillende categorieën aanbestedende diensten. De Nalevingsmeting heeft als primair doel te laten zien hoe het is gesteld met de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen. Ofwel: laten de percentages een positief of een negatief beeld zien?

040 De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd, uitgesplitst naar algemene uitgangspunten, uitgangspunten met een potentieel positieve invloed op de gevonden naleving en uitgangspunten met een potentieel negatieve invloed op de gevonden naleving¹⁸.

Algemene uitgangspunten

041 De aanbestedingsplicht ligt op het niveau van de aanbestedende dienst (bijvoorbeeld gemeente- of provincieniveau); dit heeft betrekking op het optellen van volumes voor het berekenen van de opdrachtwaarde en het vergelijken ten opzichte van de drempelwaarde.

¹⁸ In de bijlagen wordt in detail ingegaan op deze uitgangspunten.



042 Het uitgavenpatroon is qua omvang en inhoud de afgelopen jaren niet substantieel gewijzigd per organisatie, met uitzondering van inflatie en die gevallen waarbij de inkoopbepalende kenmerken in de afgelopen jaren sterk zijn gestegen of gedaald, zoals gemeenten waarvan het inwoneraantal de afgelopen jaren snel is gestegen en waterschappen die recentelijk zijn gefuseerd. Hiervoor is gecorrigeerd.

043 De inkoopstrategie voor contracten in de exploitatiesfeer (ICT, HRM, Facilities, bouwkundig, zowel leveringen als diensten) is gericht op het afsluiten van meerjarencontracten (maximaal 3-4 jaar) waarvan de totale prijs vooraf niet is vast te stellen. De afname kan namelijk fluctueren gedurende de looptijd van het contract.

044 Investeringsprojecten in een zeker begrotingsjaar worden in datzelfde of het voorafgaande boekjaar aanbesteed.

045 Voor het jaar 2002 is gebruik gemaakt van de jaarrekeningen van aanbestedende diensten en zijn – op basis daarvan – nalevingspercentages bepaald. Voor de periode 1998 – 2001 is uitsluitend de trend in termen van aantal uitgevoerde aanbestedingen vastgesteld.

046 De totale som aan investeringen in het jaar 2002 per categorie aanbestedende diensten wordt als representatief verondersteld voor de voorgaande jaren (rekening houdend met een inflatiecorrectie). Hierbij wordt voor deze voorgaande jaren wél gecorrigeerd voor (zeer) extreme investeringen die zelfs niet representatief zijn voor de gehele categorie (bijvoorbeeld de aanbesteding van de Noord-Zuidlijn, Betuwelijn, etcetera).

047 Inkooppakketten in de exploitatiekostensfeer worden afhankelijk van de gebruikelijke looptijd gerelateerd aan een percentage (25% of 100%) van de drempelwaarde; inkooppakketten in de investeringsfeer worden gerelateerd aan 50% of 100% van de drempelwaarde waarbij het geheel van functioneel samenhangende onderdelen bepalend is voor de opdrachtwaarde.

048 Wanneer er sprake was van een bestuursfusie, wat in de steekproef aan de orde blijkt te zijn bij een aantal hogescholen, dan blijven de oorspronkelijke organisaties in stand (entiteiten veranderen niet) en wordt er (slechts) een extra bestuurslaag boven geplaatst. Wij beschouwen de individuele hogescholen dus als (onveranderde) aparte aanbestedende diensten. De populatie aan individuele aanbestedende diensten verandert voor het onderzoek door bestuursfusies dus niet in de categorie hogescholen.



Potentieel positieve invloed

049 Ondanks dat in formele zin uitsluitend sprake is van een afgeronde Europese aanbesteding als er een gunningspublicatie is gedaan, heeft binnen het onderzoek vaststelling of een inkooppakket is aanbesteed plaatsgevonden op grond van een aankondiging of gunningspublicatie, omdat dit anders tot een vertekening zou leiden van het nalevingspercentage als grondslag voor beleidsontwikkeling.

050 Is er een Europese aanbesteding uitgevoerd voor een specifiek inkoopsegment, dan maakt men als organisatie ook gebruik van het contract en is het een organisatiebreed contract. Europese aanbestedingen worden binnen departementen regelmatig door centrale inkoopafdelingen uitgevoerd die organisatorisch binnen een kerndepartement zijn gepositioneerd. Deze Europese aanbestedingen kunnen departementbreed of voor specifieke zelfstandig aanbestedende diensten worden uitgevoerd. Wij gaan er vanuit dat de aanbestedingen die zij uitvoeren tot contracten leiden waar het kerndepartement in ieder geval ook zelf van gebruik kan en zal maken.

051 Het nalevingspercentage wat betreft het inkoopvolume is bepaald door het inkoopvolume van de aanbestede inkooppakketten te delen door het aanbestedingsplichtige inkoopvolume van deze inkooppakketten. Het nalevingspercentage wat betreft de aantallen is bepaald door het aantal aanbestede inkooppakketten te delen door het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten. Bij één uitgevoerde aanbesteding binnen een inkooppakket leidt dit direct tot het meetellen van dit inkooppakket bij het bepalen van het aantal aanbestede inkooppakketten, terwijl bovendien het gehele inkoopvolume van het betreffende inkooppakket wordt verondersteld als aanbesteed.

052 In het geval van een instellingsfusie, wat betekent dat er een juridische fusie plaatsvindt en twee entiteiten opgaan in de nieuwe entiteit, dan beschouwen we de nieuwe organisatie als de aanbestedende dienst uit de populatie. In het onderzoek wordt er vanuit gegaan dat als één van de originele fusiepartijen in het recente verleden (te relateren aan de normlengte van het contract) een Europese aanbesteding voor een inkoopsegment heeft uitgevoerd, dat dit contract ook beschikbaar zal zijn voor de nieuwe entiteit. We stellen dus niet dat een gefuseerde organisatie alles opnieuw Europees aanbesteed zou moeten hebben op het moment dat de gefuseerde organisatie van start gaat.

053 De afgelopen jaren zijn als resultaat van de professionalisering van inkoopfuncties diverse initiatieven gestart waarin aanbestedende diensten kennis en aanbestedingsdocumenten uitwisselen, en gezamenlijk Europese aanbestedingstrajecten uitvoeren. Als uitgangspunt voor gezamenlijke aanbestedingen kan worden gesteld dat de deelnemende aanbestedende diensten in de TED-publicaties worden gemeld. Bij het zoeken in de TED-database naar uitgevoerde aanbestedingen van een zekere aanbestedende dienst, is dus geselecteerd op aanbestedingen die door deze organisatie zelf zijn uitgevoerd, of waar in gezamenlijkheid is opgetreden.



Potentieel negatieve invloed

054 Inkoopbehoeften binnen een organisatie zijn bij start van het begrotingsjaar in de meeste gevallen goed voorspelbaar, zodat het Europees aanbesteden en afsluiten van organisatiebrede langlopende contracten door aanbestedende diensten mogelijk is.

055 Onvoorziene uitgaven (bijvoorbeeld door schaalvergroting) binnen het tijdsbestek van één jaar zijn niet meegenomen. Aangenomen wordt dat uitgaven gedurende één jaar stabiel zijn en vooraf kunnen worden geraamd (op basis van de begroting).

056 In het onderzoek zijn Europese aanbestedingen door de Waterlandstichting niet verwerkt. Zie bijlage D voor een toelichting hierop.

Rapportindeling

057 In het hoofdgedeelte van het rapport zijn de resultaten voor de gehele populatie en per categorie van aanbestedende diensten weergegeven:

- (a) Hoofdstuk 1: Gehele onderzoekspopulatie;
- (b) Hoofdstuk 2: Rijksoverheid - kerndepartementen;
- (c) Hoofdstuk 3: Gemeenten;
- (d) Hoofdstuk 4: Provincies;
- (e) Hoofdstuk 5: Waterschappen;
- (f) Hoofdstuk 6: Publiekrechtelijke instellingen (PRI's):
 - (i) Academische ziekenhuizen;
 - (ii) Hbo-instellingen;
 - (iii) Universiteiten;
 - (iv) Rijksmusea;
 - (v) Politieregio's.

058 In de bijlagen is een gedetailleerde beschrijving opgenomen van de gehanteerde methoden en technieken.

Toelichting op de resultaten

Bedragen in euro's

059 Tot 2002 was de muntsoort in Nederland de gulden en waren ook de drempelbedragen uitgedrukt in guldens. Vanaf 2002 is de euro de nationale munteenheid. Bij de berekening van de inkoopvolumes en de betreffende nalevingspercentages voor de periode tot 2002 zijn eerst alle bedragen en percentages in guldens bepaald. Voor de rapportage zijn deze bedragen vervolgens omgerekend naar euro's. Dit betekent dat alle resultaten – waar relevant – in euro's zijn uitgedrukt.

Interpretatie van de resultaattabellen

060 In de hoofdstukken I – 6 zijn twee typen tabellen opgenomen met nalevingspercentages en aanbestede en aanbestedingsplichtige volumes. De interpretatie van deze tabellen is cruciaal voor het trekken van de juiste conclusies. Hieronder wordt een toelichting gegeven op deze tabellen met gefingeerde getallen.

Nalevingspercentage alle categorieën

061 De tabellen met nalevingspercentages kennen een kolomopbouw die vergelijkbaar is met onderstaande voorbeeldtabel. Aangegeven is hoe de kolommen moeten worden geïnterpreteerd.

30% van het inkoopvolume van gemeenten dat aanbesteed had moeten worden, is **daadwerkelijk** Europees aanbesteed

Categorie	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Rijk - kerndepartementen	10%	90%
Gemeenten	30%	80%
Provincies	30%	70%
Waterschappen	40%	60%
Academische ziekenhuizen	50%	50%
Hbo-instellingen	60%	40%
Universiteiten	70%	30%
Rijksmusea	80%	20%
Politie-regio's	90%	10%

40% van het aantal inkooppakketten van hogescholen dat aanbesteed had moeten worden, is **daadwerkelijk** Europees aanbesteed

Resultaten per categorie van aanbestedende diensten

062 De tabellen met aanbestedingsplichtig volume en aanbesteed volume in plaats van percentages kennen een kolomopbouw die vergelijkbaar is met onderstaande voorbeeldtabel. Aangegeven is hoe de kolommen moeten worden geïnterpreteerd. Door afrondingsverschillen kan het voorkomen dat de inkoopvolumes voor leveringen, diensten en werken niet exact sommeren tot het totale inkoopvolume.

Van de leveringen is een inkoopvolume van € 300.000.000 aanbestedingsplichtig

	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	600.000	200.000
Leveringen	300.000	100.000
Diensten	200.000	50.000
Werken	100.000	50.000

Van de werken zijn inkooppakketten met een totaalvolume van € 50.000.000 daadwerkelijk Europees aanbesteed

063 Onderstaande voorbeeldtabel laat zien hoe de nalevingspercentages per categorie van aanbestedende diensten (bijvoorbeeld de provincies) geïnterpreteerd moeten worden.

33% van het totale inkoopvolume dat aanbestedingsplichtig is (200.000.000/600.000.000), is daadwerkelijk Europees aanbesteed

	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	33%	20%
Leveringen	33%	10%
Diensten	25%	20%
Werken	50%	30%

20% van het aantal inkooppakketten wat betreft diensten dat aanbesteed had moeten worden, is daadwerkelijk Europees aanbesteed

I Naleving gehele onderzoekspopulatie

101 In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten opgenomen voor alle categorieën aanbestedende diensten.

Aankondigingen en gunningspublicaties in de TED-database

Mate waarin publicatie van gunning plaatsvindt

102 In onderstaande tabel is per categorie aanbestedende dienst en voor de gehele onderzoeksperiode (1998-2002) aangegeven in welke mate (in aantal en als percentage van alle gevonden aanbestedingen) er een gunningspublicatie is aangetroffen in de TED-database en in hoeveel gevallen er *uitsluitend* een aankondiging heeft plaatsgevonden¹⁹.

Categorie	Aantal aanbestedingen met een gunningspublicatie	Aantal aanbestedingen met uitsluitend een aankondiging	Totaal	Gunningspublicatie als % van totaal
Rijk - kerndepartementen	460	243	703	65%
Gemeenten	1840	1689	3529	52%
Provincies	122	175	297	41%
Waterschappen	211	250	461	46%
Academische ziekenhuizen	135	118	253	53%
Hbo-instellingen	46	46	92	50%
Universiteiten	163	173	336	49%
Rijksmusea	8	9	17	47%
Politieregio's	153	293	446	34%
Totaal	3138	2996	6134	51%

Tabel 6: Mate waarin publicatie van gunning plaatsvindt (1998-2002)

103 Duidelijk wordt dat in circa 50% van de aanbestedingen publicatie van gunning plaatsvindt. Hoewel er verschillen zijn waar te nemen tussen de categorieën (34 - 65%), kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een consistent beeld. In alle categorieën vindt publicatie van gunning slechts in beperkte mate plaats, hoewel een gunningspublicatie een volwaardig en in principe verplicht onderdeel is van de aanbestedingsprocedure.

¹⁹ Er is dus geen sprake van dubbeltellingen in deze tabel.

Mate waarin het inkoopvolume (contractwaarde) is vermeld in aankondiging of gunningspublicatie

104 Een van de doelstellingen van het onderzoek is vast te stellen welk percentage van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume in werkelijkheid is aanbesteed. Om dit percentage te kunnen vaststellen, is het noodzakelijk om het ingekochte volume (na gunning: contractwaarde) te kennen, zodat dit kan worden gerelateerd aan de inkoopvolumes conform de jaarrekening.

105 Het inkoopvolume wordt gemiddeld in 30% van de Europese aanbestedingen over de periode 1998-2002 vermeld in de aankondiging of gunningspublicatie. In onderstaande tabel zijn per categorie aanbestedende dienst de gevonden aantallen percentages weergegeven.

Categorie	Aantal aanbestedingen met vermelding van inkoopvolume	Aantal aanbestedingen zonder vermelding van inkoopvolume	Totaal	Volume bekend als % van totaal
Rijk - kerndepartementen	220	483	703	31%
Gemeenten	1183	2346	3529	34%
Provincies	97	200	297	33%
Waterschappen	106	355	461	23%
Academische ziekenhuizen	69	184	253	27%
Hbo-instellingen	19	73	92	21%
Universiteiten	85	251	336	25%
Rijksmusea	4	13	17	24%
Politieregio's	59	387	446	13%
Totaal	1842	4292	6134	30%

Tabel 7: Mate waarin het inkoopvolume is vermeld in aankondiging of publicatie (1998 – 2002)

106 Ook hier is sprake van een consistent beeld. Alleen de politieregio's laten een relatief laag percentage zien. Opgemerkt dient te worden dat het publiceren van een inkoopvolume niet verplicht is. Vanuit het oogpunt van een transparante aanbestedingsprocedure kan het echter wel wenselijk zijn.

Naleving in 2002

Het nalevingspercentage

107 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor de verschillende categorieën aanbestedende diensten.

Alle leveringen, diensten en werken	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Rijk - kerndepartementen	81%	59%
Gemeenten	31%	9%
Provincies	44%	29%
Waterschappen	41%	12%
Academische ziekenhuizen	24%	23%
Hbo-instellingen	19%	9%
Universiteiten	40%	21%
Rijksmusea	9%	11%
Politieregio's	31%	21%
Totaal (alle categorieën)	35%	12%

Tabel 8: Nalevingspercentages 2002

108 De resultaten in Tabel 8 laten zien dat voor alle categorieën aanbestedende diensten behalve de categorie 'Rijk - kerndepartementen' het nalevingspercentage wat betreft het inkoopvolume beneden de 45% ligt. Het nalevingspercentage wat betreft het aantal aanbestedingen ligt voor deze categorieën beneden de 30%. De Hbo-instellingen en de Rijksmusea kennen de laagste naleving.

109 De kerndepartementen kennen veruit de hoogste nalevingspercentages van alle categorieën aanbestedende diensten. Hierbij is het echter van groot belang om op te merken dat de onderzochte kerndepartementen slechts een beperkt deel van het totale inkoopvolume van de Rijksoverheid vertegenwoordigen, doordat alle andere zelfstandig aanbestedende diensten van de Rijksoverheid niet zijn onderzocht (zbo's en agentschappen vallend onder de verantwoordelijkheid van de betreffende minister, alsmede enkele directoraten(-generaal)). De vermelde nalevingspercentages voor de kerndepartementen zijn om die reden niet representatief voor de Rijksoverheid in haar totaliteit.

110 Het verschil in naleving tussen volume en aantal laat zien dat de naleving voor inkooppakketten met grote volumes beter is dan die voor kleinere, aanbestedingsplichtige, inkooppakketten.



Categorie	Leveringen		Diensten		Werken	
	Uitgaven	Aantal	Uitgaven	Aantal	Uitgaven	Aantal
Rijk - kerndepartementen	79%	63%	81%	57%	-	-
Gemeenten	23%	14%	17%	6%	79%	41%
Provincies	36%	31%	40%	25%	52%	64%
Waterschappen	11%	9%	26%	10%	56%	45%
Academische ziekenhuizen	31%	28%	16%	19%	42%	25%
Hbo-instellingen	7%	7%	13%	10%	64%	40%
Universiteiten	29%	29%	17%	14%	89%	75%
Rijksmusea	25%	8%	8%	12%	-	-
Politieregio's	43%	25%	16%	18%	17%	13%
Totaal (alle categorieën)	31%	16%	22%	9%	72%	46%

Tabel 9: Nalevingspercentages 2002 uitgesplitst naar type aanbesteding²⁰

I 11 De naleving voor *werken* is aanzienlijk beter dan voor *leveringen* en *diensten* voor alle categorieën aanbestedende diensten, met uitzondering van de politieregio's.

I 12 Deze betere naleving op werken kan worden verklaard doordat Europees aanbesteden bij werken reeds geruime tijd een gangbare praktijk is en de gemiddelde omvang van werken groter is dan voor leveringen en diensten. Door de omvang zullen werken eerder opvallen en wordt Europees aanbesteden meer gangbaar. Voor de politieregio's is de naleving voor leveringen beter dan voor werken en diensten. Een mogelijke verklaring is dat de politieregio's ten opzichte van de andere categorieën aanbestedende diensten relatief vaak grote leveringen hebben, en in mindere mate grote werken dienen aan te besteden.

I 13 Hoewel in het onderzoek geen van de aanbestedende diensten op het totaal een naleving van 100% behaald, zijn er wel aanbestedende diensten die binnen een type aanbesteding op 100% naleving uitkomen. Zo zijn er meerdere universiteiten en provincies die een naleving van 100% hebben voor werken.

I 14 Bij het beoordelen van de gevonden nalevingspercentages en het bepalen van het relatieve belang van de nalevingspercentages per categorie aanbestedende dienst ten opzichte van het totaal, is het relevant na te gaan welke aanbestedingsplichtige uitgaven (inkoopvolumes) bij de verschillende categorieën behoren. In onderstaande tabel zijn de aanbestedingsplichtige uitgaven en de aanbestede uitgaven zoals die zijn onderzocht weergegeven.²¹

²⁰ De afwezigheid van nalevingspercentages voor werken bij de Rijksmusea en kerndepartementen wordt verklaard doordat de Rijksgebouwendienst verantwoordelijk is voor de realisatie en onderhoud van de betreffende huisvesting.

²¹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat het totale inkoopvolume voor de betreffende categorieën aanbestedende diensten groter is: voor Hbo-instellingen betreffen de opgenomen bedragen uitsluitend de 21 instellingen in de steekproef, terwijl voor alle categorieën geldt dat uitsluitend inkooppakketten

Alle leveringen, diensten en werken	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Rijk - kerndepartementen	619.547	499.161
Gemeenten	7.340.604	2.278.992
Provincies	816.936	356.034
Waterschappen	726.608	299.955
Academische ziekenhuizen	1.017.944	245.482
Hbo-instellingen	439.053	85.556
Universiteiten	1.449.596	582.292
Rijksmusea	28.729	2.581
Politieregio's	626.160	194.923
Totaal (alle categorieën)	13.065.177	4.544.975

Tabel 10: Aanbestedingsplichtige en aanbestede uitgaven (inkoopvolumes) per categorie aanbestedende dienst

Trends in de naleving over de periode 1998 - 2002

115 Het aantal in de TED-database gevonden aanbestedingen geeft aan in welke mate er Europese aanbestedingen hebben plaatsgevonden in de periode 1998 – 2002. In onderstaande tabel is het aantal aanbestedingen weergegeven per categorie aanbestedende diensten en per jaar in de onderzoeksperiode en in totaal over de gehele periode²².

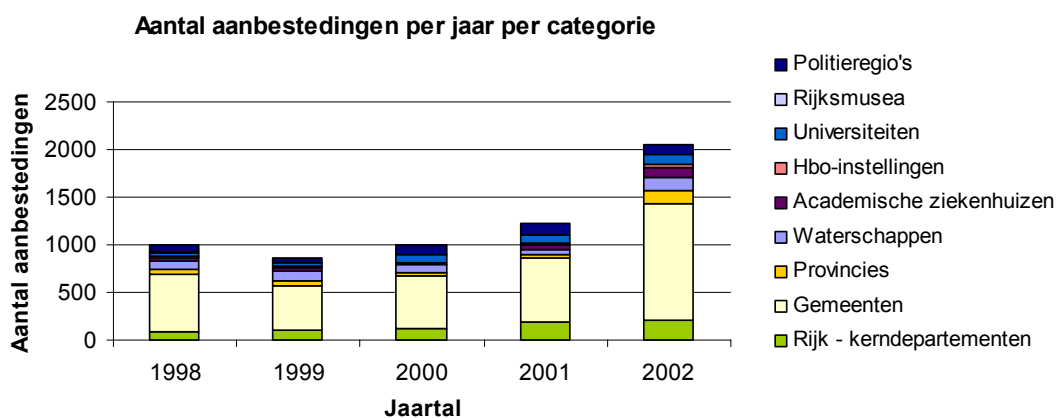
Totaal	Aantal Europese aanbestedingen gevonden in TED-database					
	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Rijk - kerndepartementen	79	106	128	182	208	703
Gemeenten	618	470	536	674	1231	3529
Provincies	43	38	47	33	136	297
Waterschappen	82	105	78	56	140	461
Academische ziekenhuizen	34	43	19	62	95	253
Hbo-instellingen	23	11	7	14	37	92
Universiteiten	42	36	77	77	104	336
Rijksmusea	2	6	2	3	4	17
Politieregio's	71	49	112	125	89	446
Totaal	994	864	1006	1226	2044	6134

Tabel 11: Aantal Europese aanbestedingen over de periode 1998 - 2002

zijn meegenomen die in zijn geheel dienen te worden aanbesteed (homogene inkooppakketten boven het drempelbedrag).

²² Wederom op basis van gevonden aankondigingen en aankondigingspublicaties.

116 Tabel 11 laat zien dat het aantal Europese aanbestedingen in de jaren 1998-2001 slechts beperkt gestegen is. Het aantal aanbestedingen in 2002 is echter ten opzichte van 2001 zeer sterk gestegen (67%). Op grond van de waargenomen stijging in 2002 is het aannemelijk te veronderstellen dat de mate van naleving in termen van het aantal aanbestede inkooppakketten in 2002 is verbeterd ten opzichte van de jaren daarvoor. Deze stijging is vooral terug te zien bij de gemeenten en provincies (zie ook Figuur 3).



Figuur 3: Aantal Europese aanbestedingen 1998-2002 per categorie aanbestedende dienst

117 Mogelijke oorzaken van deze verbetering zijn:

- (a) De toegenomen inkoopprofessionaliteit bij aanbestedende diensten, bijvoorbeeld als gevolg van initiatieven op dit terrein ontplooid door PIA, IPO, VNG etcetera;
- (b) De aandacht voor rechtmatig aanbesteden als gevolg van de (communicatie rond de) Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid;
- (c) De toenemende aandacht bij accountantcontroles voor de naleving bij aanbestedingen.

118 In de drie tabellen hieronder is het aantal Europese aanbestedingen weergegeven met een uitsplitsing naar leveringen, diensten en werken²³. Het aantal Europees aanbestede *leveringen* is in de periode 1998-2002 per saldo nauwelijks toegenomen, zoals blijkt uit onderstaande tabel. Bij een aantal categorieën aanbestedende diensten is zelfs een daling opgetreden.

²³ Aanbestedingen waarbij in de TED-database is aangegeven dat het een gemengde opdracht betreft (bijvoorbeeld een combinatie van een dienst en een levering) zijn niet opgenomen in de tabellen. Deze zijn verder wel meegenomen in dit onderzoek.

Leveringen	Aantal Europese aanbestedingen gevonden in TED-database					
	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Rijk - kerndepartementen	25	30	21	33	41	150
Gemeenten	209	149	137	112	178	785
Provincies	14	6	6	2	21	49
Waterschappen	14	9	32	14	59	128
Academische ziekenhuizen	26	35	15	29	47	152
Hbo-instellingen	12	4	0	7	4	27
Universiteiten	12	2	21	24	16	75
Rijksmusea	1	1	2	1	0	5
Politieregio's	52	37	81	97	26	293
Totaal	365	273	315	319	392	1664

Tabel 12: Aantal Europees aanbestede leveringen over de periode 1998 - 2002

119 Uit onderstaande tabel kan worden geconcludeerd dat de grote stijging van het aantal Europese aanbestedingen tussen 2001 en 2002 hoofdzakelijk wordt veroorzaakt door een stijging van het aantal aanbestedingen voor *diensten*. Deze stijging is met name te zien bij gemeenten en provincies.

Diensten	Aantal Europese aanbestedingen gevonden in TED-database					
	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Rijk - kerndepartementen	54	71	93	126	144	488
Gemeenten	325	228	244	366	764	1927
Provincies	18	12	18	19	70	137
Waterschappen	36	40	15	15	40	146
Academische ziekenhuizen	5	3	2	22	23	55
Hbo-instellingen	5	7	4	3	20	39
Universiteiten	28	20	27	25	46	146
Rijksmusea	1	5	0	0	2	8
Politieregio's	9	7	13	10	25	64
Totaal	481	393	416	586	1134	3010

Tabel 13: Aantal Europees aanbestede diensten over de periode 1998 - 2002

120 Bij de Europees aanbestede werken is een stijging waar te nemen in 1999. Na een daling in 2001 is het aantal Europees aanbestede werken in 2002 sterk toegenomen ten opzichte van 2001.

Werken	Aantal Europese aanbestedingen gevonden in TED-database					
	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal
Rijk - kerndepartementen	0	0	0	0	0	0
Gemeenten	80	81	112	81	107	461
Provincies	11	19	18	7	12	67
Waterschappen	32	55	16	24	32	159
Academische ziekenhuizen	3	5	0	0	7	15
Hbo-instellingen	6	0	3	3	6	18
Universiteiten	2	13	27	18	21	81
Rijksmusea	0	0	0	0	0	0
Politieregio's	7	5	0	7	9	28
Totaal	141	178	176	140	194	829

Tabel 14: Aantal Europees aanbestede werken over de periode 1998 - 2002



2 Naleving Rijksoverheid – kerndepartementen

201 Voor de categorie 'Rijk - kerndepartementen' is, in plaats van jaarrekeningen, gebruik gemaakt van eerder uitgevoerde inkoopdoorlichtingen onder tien ministeries. In het kader van de zogenaamde Nulmeting hebben de individuele CDI's hier in het verleden opdracht toe gegeven. De door hen opgeleverde rapportages op basis van gegevens uit de crediteuren-administraties, zijn in het onderzoek betrokken. De resterende drie kerndepartementen zijn niet in het onderzoek meegenomen.

202 De onderzoekers merken nogmaals op dat de onderzochte kerndepartementen slechts een beperkt deel van het totale inkoopvolume van de Rijksoverheid vertegenwoordigen waardoor de hieronder vermelde nalevingspercentages voor de kerndepartementen zijn niet representatief zijn voor de Rijksoverheid in haar totaliteit.

Naleving in 2002

Nalevingspercentages

203 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor de kerndepartementen, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten. De gevonden nalevingspercentages zijn de hoogste van alle onderzochte categorieën aanbestedende diensten. Dit geldt ook wanneer leveringen en diensten apart worden bekeken. De nalevingspercentages voor leveringen en diensten liggen dicht bij elkaar. De kerndepartementen voeren zelf geen werken uit. Deze worden vaak via bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst (VROM) of Rijkswaterstaat (VenW) gerealiseerd.

Rijk - kerndepartementen	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	81%	59%
Leveringen	79%	63%
Diensten	81%	57%
Werken	-	-

Tabel 15: Nalevingspercentages voor kerndepartementen in 2002

204 De onderzochte kerndepartementen hadden in 2002 een totaal aanbestedingsplichtig inkoopvolume van circa 620 miljoen euro, waarvan circa 75% diensten betrof (zie Tabel 16).

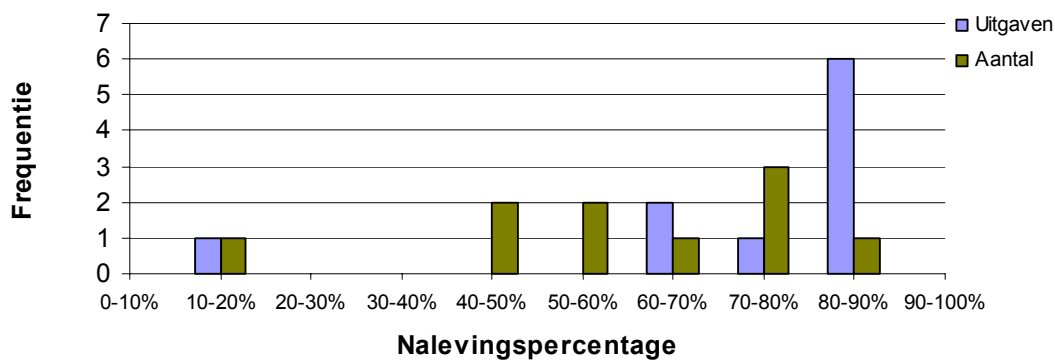
Rijk - kerndepartementen	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	619.547	499.161
Leveringen	163.932	129.012
Diensten	455.615	370.150
Werken	-	-

Tabel 16: Aanbestedingsplichtige en aanbestede uitgaven kerndepartementen in 2002

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

205 In onderstaande figuur is de frequentieverdeling weergegeven van de nalevingspercentages voor de kerndepartementen. Hierin is te zien dat de spreiding in de naleving, op één uitzondering na, relatief gering is. Wanneer naar uitgaven wordt gekeken behalen zes van de tien kerndepartementen een nalevingspercentage tussen 80 en 90%.

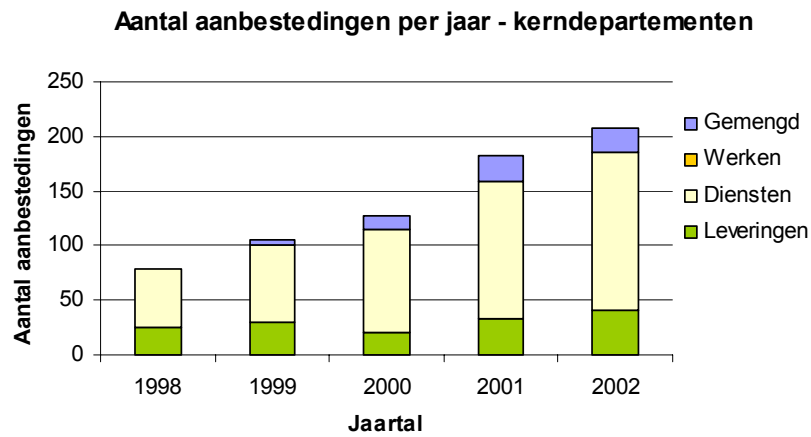
Frequentieverdeling naleving Rijk - kerndepartementen



Figuur 4: Frequentieverdeling naleving kerndepartementen in omvang uitgaven en aantal

Trend in naleving over de periode 1998 – 2002

206 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door kerndepartementen weergegeven over de periode 1998 - 2002.



Figuur 5: Aantal aanbestedingen per jaar door kerndepartementen, uitgesplitst naar type aanbesteding

207 Figuur 5 laat een consistent stijgend beeld zien van het aantal uitgevoerde Europese aanbestedingen per jaar, met name voor diensten. Er is echter geen trendbreuk waarneembaar, zoals bij een aantal andere categorieën aanbestedende diensten, wanneer het aantal Europese aanbestedingen in 2001 en 2002 met elkaar wordt vergeleken.

SIGNIFICANT

3 Naleving gemeenten

Naleving in 2002

Nalevingspercentages

301 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor gemeenten, in totaal en uitgesplitst naar leveringen, diensten en werken. De naleving gemeten in aantal inkooppakketten is aanzienlijk lager dan de naleving gemeten in inkoopvolume (uitgaven).

Gemeenten	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	31%	9%
Leveringen	23%	14%
Diensten	17%	6%
Werken	79%	41%

Tabel 17: Nalevingspercentages voor gemeenten in 2002

302 Van de onderzochte categorieën aanbestedende diensten nemen de gemeenten het grootste deel van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume voor hun rekening (7,3 miljard euro in 2002). Diensten maken hiervan het grootste deel uit (zie Tabel 18).

Gemeenten	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	7.340.604	2.278.992
Leveringen	915.307	214.066
Diensten	4.860.238	822.609
Werken	1.565.060	1.242.317

Tabel 18: Aanbestedingsplichtige en aanbesteede uitgaven gemeenten in 2002

303 Voor gemeenten (en waterschappen) bestaat het nalevingspercentage uit separate percentages voor kosten en voor investeringen²⁴. De reden voor deze splitsing is dat, vanwege de extrapolatie naar het totaal, de naleving uitsluitend op het niveau van de gehele categorie kon worden bepaald, en niet - zoals de kosten - per aanbestedende dienst²⁵.

304 Hieronder zijn de nalevingspercentages voor kosten in tabelvorm weergegeven. Hierbij valt op dat naleving voor alleen de kosten lager is dan voor kosten en investeringen gezamenlijk. De werken maken onderdeel uit van de investeringen en komen in deze tabel dus niet terug²⁶.

Gemeenten - kosten	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	17%	7%
Leveringen	20%	9%
Diensten	17%	6%
Werken	-	-

Tabel 19: Nalevingspercentage voor gemeenten in 2002 voor kosten

305 Ter illustratie en globale toetsing van de nalevingspercentages wat betreft aantallen is als onderdeel van dit onderzoek is de zogenoemde Telgen-methodiek uitgevoerd voor gemeenten en waterschappen. Deze methode is eerder in dit rapport beschreven.

306 Het gemiddelde nalevingspercentage voor gemeenten ligt bij de Telgen-methodiek tussen de 9 en 27%. Vergeleken met de 9% die hierboven is genoemd komt de Telgen-methodiek dus iets gunstiger uit. Dit komt doordat de Telgen-methodiek een waarschijnlijke overschatting geeft van de naleving. Beide methoden laten echter een zelfde (niet positief) beeld zien wat betreft de naleving. De detailresultaten van de Telgenmethode zijn samengevat in bijlage G.

²⁴ Onder 'kosten' worden reguliere, jaarlijks terugkerende uitgaven verstaan. Investeringen hebben een eenmalig karakter.

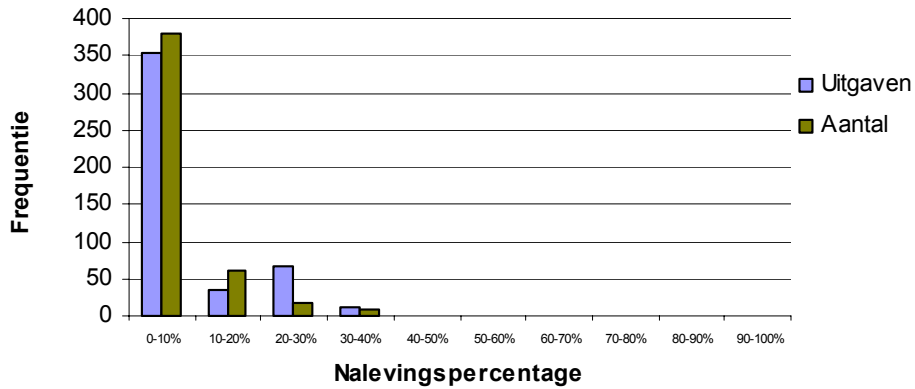
²⁵ Deze methodiek wordt elders in dit rapport uiteengezet.

²⁶ Dezelfde tabel met nalevingspercentages voor *investeringen* is niet separaat opgenomen in dit rapport. De reden hiervoor is dat de wijze waarop de naleving op investeringen is bepaald voor de gemeenten die niet in de steekproef zitten een minder nauwkeurige schatting toelaten dan voor de kosten. Gevoeligheidsanalyse toont echter aan dat de impact op de nalevingspercentages voor kosten en investeringen gezamenlijk slechts gering is.

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

307 In onderstaande figuur is de frequentieverdeling weergegeven van de naleving voor alle onderzochte gemeenten voor wat betreft de kosten. De investeringen zijn hierin niet verwerkt, omdat hiervoor de naleving uitsluitend op het niveau van de gehele categorie is bepaald.

Frequentieverdeling naleving gemeenten

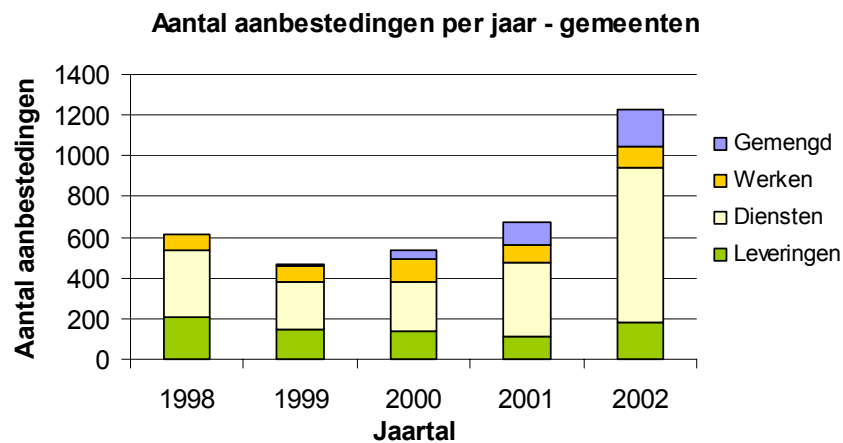


Figuur 6: Frequentieverdeling naleving gemeenten in omvang uitgaven en aantal (alleen kosten)

308 Uit deze figuur is te concluderen dat de naleving onder gemeenten voor het overgrote deel tussen 0% en 10% is. De maximale naleving is tussen 30% en 40%. Dit komt slechts bij enkele gemeenten voor.

Trend in naleving over de periode 1998 – 2002

309 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door gemeenten weergegeven over de periode 1998 - 2002.



Figuur 7: Aantal aanbestedingen per jaar door gemeenten, uitgesplitst naar type aanbesteding

310 De figuur laat zien dat het aantal aanbestedingen in de periode 1999 - 2002 is gestegen, met een zeer sterke groei in 2002, met name wat betreft diensten. Op grond van deze cijfers is het aannemelijk te veronderstellen dat de mate van naleving, gemeten in aantallen aanbestedingen, is toegenomen in 2002 ten opzichte van 2001.

4 Naleving provincies

Naleving in 2002

Nalevingspercentages

401 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor provincies, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten.

Provincies	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	44%	29%
Leveringen	36%	31%
Diensten	40%	25%
Werken	52%	64%

Tabel 20: Nalevingspercentages provincies in 2002

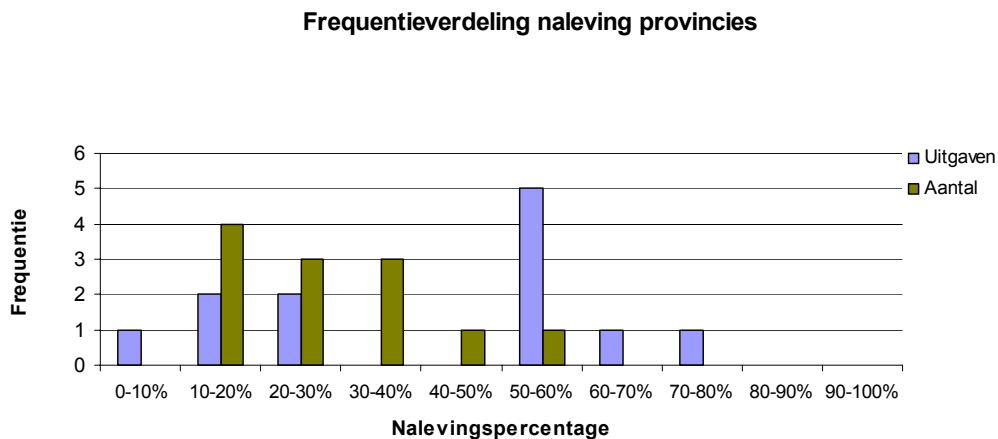
402 Het nalevingspercentage wat betreft aantal is voor werken, zoals verwacht, hoger dan voor leveringen en diensten. Opvallend is verder dat het nalevingspercentage wat betreft inkoopvolume (uitgaven) voor diensten hoger is dan het aantal. Blijkbaar worden door provincies veelal diensten met hoge inkoopvolumes aanbesteed. In navolgende tabel, waarin de aanbestedingsplichtige uitgaven staan vermeld alsmede de aanbestede uitgaven, is te zien dat bij provincies een relatief groot deel van hun aanbestedingsplichtige uitgaven op het terrein van diensten ligt.

Provincies	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	816.936	356.034
Leveringen	100.320	36.072
Diensten	435.819	173.374
Werken	280.798	146.587

Tabel 21: Aanbestedingsplichtige en aanbestede uitgaven provincies in 2002

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

403 In onderstaande figuur is de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weergegeven voor de provincies.

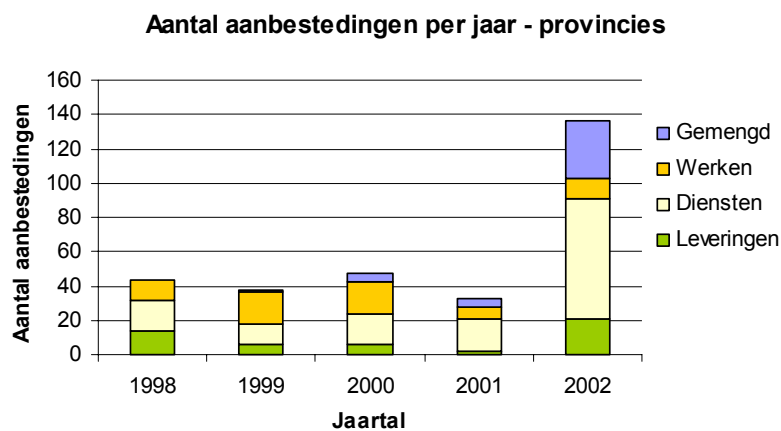


Figuur 8: Frequentieverdeling naleving provincies in omvang uitgaven en aantal

404 Wat betreft de *uitgaven*, is te zien dat er twee groepen van provincies zijn te onderkennen: een groep provincies met een nalevingspercentage tussen 50% en 80%, en een groep met nalevingspercentages tussen 0% en 30%. Gemeten naar het *aantal* inkoopketteren zijn deze twee groepen niet duidelijk herkenbaar. Een mogelijke verklaring is dat er provincies zijn die in de praktijk wél inkoopketteren met grote inkoopvolumes aanbesteden, maar die met kleine inkoopvolumes niet. Hierdoor zijn de nalevingspercentages voor die groep naar aantal lager dan naar volume.

Trend in naleving over de periode 1998 – 2002

405 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door provincies weergegeven over de periode 1998 - 2002.



Figuur 9: Aantal aanbestedingen per jaar door provincies, uitgesplitst naar type aanbesteding

406 De figuur laat zien dat het aantal aanbestedingen in de periode 1998 – 2001 vrijwel constant is gebleven (en zelfs licht is gedaald), waarna in 2002 het aantal aanbestedingen zeer sterk groeit, met name wat betreft diensten. Het is daarom aannemelijk te veronderstellen dat de mate van naleving in het laatste jaar is toegenomen.

SIGNIFICANT

5 Naleving waterschappen

Naleving in 2002

Nalevingspercentages

501 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor waterschappen, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten. Met name op werken hebben de waterschappen een relatief hoog nalevingspercentage. Ook in deze tabel is duidelijk te zien dat de naleving op *aantal* aanbestedingen lager ligt dan gemeten naar uitgaven.

Waterschappen	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	41%	12%
Leveringen	11%	9%
Diensten	26%	10%
Werken	56%	45%

Tabel 22: Nalevingspercentages waterschappen in 2002

502 Uit Tabel 23 blijkt dat ruim de helft van de aanbestedingsplichtige uitgaven werken betreffen. Van de daadwerkelijk aanbesteede uitgaven betreft het grootste deel eveneens werken.

Waterschappen	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	726.608	299.955
Leveringen	52.397	5.850
Diensten	271.837	69.753
Werken	402.373	224.351

Tabel 23: Aanbestedingsplichtige en aanbesteede uitgaven waterschappen in 2002

503 Voor waterschappen bestaat, zoals ook aangegeven bij de gemeenten, het nalevingspercentage uit separate percentages voor kosten en voor investeringen. De reden voor deze splitsing is dat, vanwege de extrapolatie naar het totaal, de naleving uitsluitend op het niveau van de gehele categorie kon worden bepaald, en niet - zoals de kosten - per aanbestedende dienst.

504 Hieronder zijn de nalevingspercentages voor kosten in tabelvorm weergegeven.²⁷

Waterschappen - kosten	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	24%	9%
Leveringen	13%	7%
Diensten	26%	10%
Werken	-	-

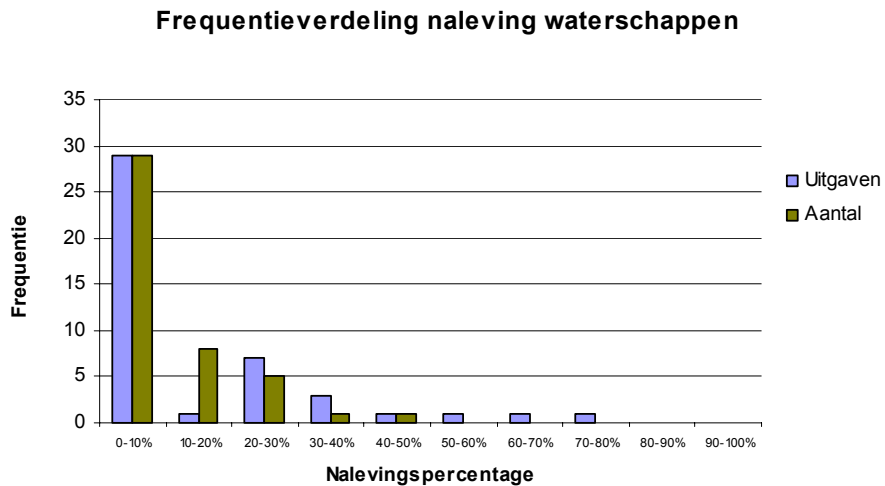
Tabel 24: Nalevingspercentage voor waterschappen in 2002 voor kosten

505 Net als voor de gemeenten is voor waterschappen de zogenoemde Telgen-methodiek uitgevoerd. Het gemiddelde nalevingspercentage voor waterschappen ligt bij de Telgen-methodiek tussen de 26 en 59%. Vergeleken met de 12% die hierboven is genoemd komt de Telgen-methodiek dus gunstiger uit. Zoals gezegd komt dit verschil doordat de Telgen-methodiek een waarschijnlijke overschatting geeft van de naleving. Beide methoden laten echter per saldo een niet-positief beeld zien wat betreft de naleving. De detailresultaten van de Telgenmethode zijn samengevat in bijlage G.

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

506 In onderstaande figuur is de frequentieverdeling weergegeven voor de waterschappen. De investeringen zijn hierin niet verwerkt, omdat hiervoor de naleving uitsluitend op het niveau van de gehele categorie is bepaald. Het grootste deel van de waterschappen heeft een nalevingspercentage van minder dan 10%, zowel gemeten in aantal als in de hoogte van de uitgaven.

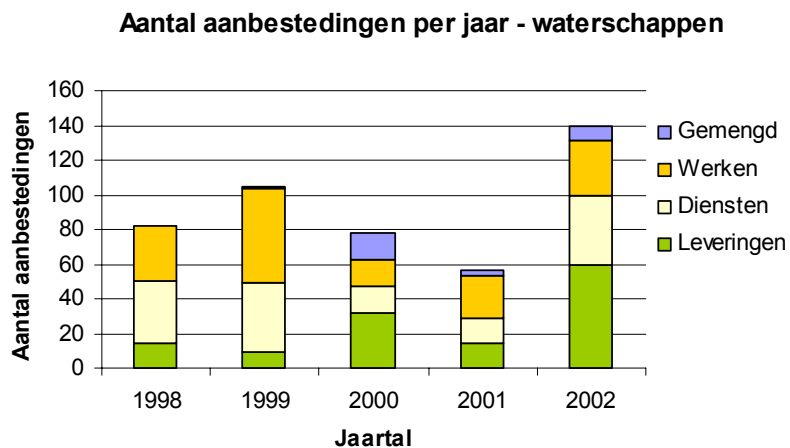
²⁷ Om dezelfde redenen als bij gemeenten zijn de nalevingspercentages voor investeringen niet separaat weergegeven.



Figuur 10: Frequentieverdeling naleving waterschappen in omvang uitgaven en aantal (alleen kosten)

Trend in naleving over de periode 1998 – 2002

507 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door provincies weergegeven over de periode 1998 - 2002.



Figuur 11: Aantal aanbestedingen per jaar door waterschappen, uitgesplitst naar type aanbesteding



508 Hier is een opmerkelijke daling van het aantal aanbestedingen per jaar te zien in de periode 1999 – 2001. Deze daling wordt mogelijk veroorzaakt door het grote aantal fusies dat in deze periode plaatsvond, waardoor het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten zal afnemen, uitgaande van de veronderstelling dat deze pakketten vóór de fusie voor iedere afzonderlijke aanbestedende dienst ook reeds aanbestedingsplichtig waren.

509 Vervolgens is te zien dat in 2002 het aantal aanbestedingen ten opzichte van 2001 fors stijgt, met name wat betreft leveringen en diensten. Dit zou kunnen duiden op een verbeterde naleving in 2002 gemeten in aantallen aanbestedingen.

6 Naleving publiekrechtelijke instellingen (PRI's)

Academische ziekenhuizen

Naleving in 2002

Nalevingspercentages

601 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor academische ziekenhuizen, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten.

Academische ziekenhuizen	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	24%	23%
Leveringen	31%	28%
Diensten	16%	19%
Werken	42%	25%

Tabel 25: Nalevingspercentages academische ziekenhuizen in 2002

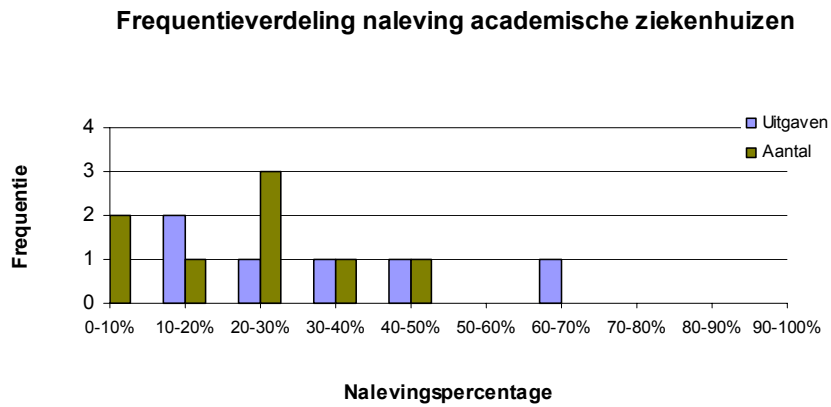
602 Interessant is te zien dat de nalevingspercentages wat betreft uitgaven en aantal voor leveringen en diensten vrijwel gelijk zijn. Blijkbaar is er voor deze categorieën weinig onderscheid in aanbestedingspraktijk bij academische ziekenhuizen tussen grote(re) en kleine(re) inkoopvolumes. Voor werken zijn de verschillen groter, maar het aanbestedingsplichtige inkoopvolume voor werken is bij academische ziekenhuizen relatief klein, zie onderstaande tabel.

Academische ziekenhuizen	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	1.017.944	245.482
Leveringen	499.937	152.760
Diensten	477.426	75.676
Werken	40.582	17.046

Tabel 26: Aanbestedingsplichtige en aanbestede uitgaven academische ziekenhuizen in 2002

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

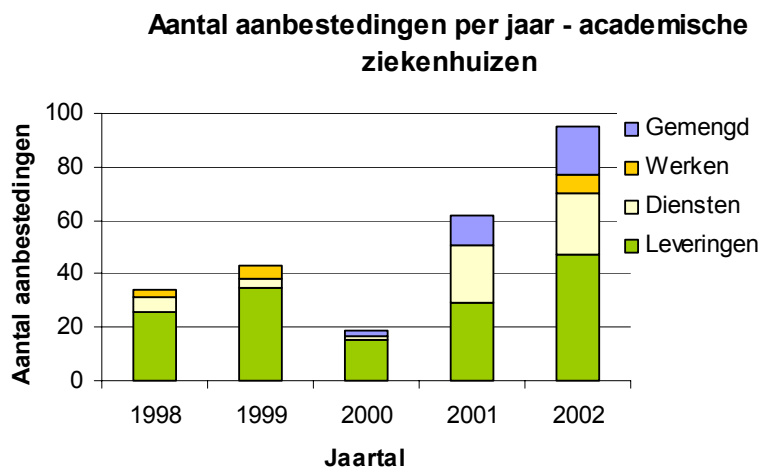
603 In onderstaande figuur is de frequentieverdeling weergegeven voor de academische ziekenhuizen. De frequentieverdeling laat een redelijk uniforme verdeling zien: vrijwel alle nalevingspercentages zitten tussen 0% en 50%.



Figuur 12: Frequentieverdeling naleving academische ziekenhuizen in omvang uitgaven en aantal

Trend in naleving over de periode 1998 – 2002

604 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door academische ziekenhuizen weergegeven over de periode 1998 - 2002. Het aantal aanbestedingen bij academische ziekenhuizen is in de periode 2000 – 2002 fors gestegen, met name op het gebied van leveringen. Ook voor deze categorie is het dus aannemelijk dat de naleving in 2002 ten opzichte van voorgaande jaren is verbeterd.



Figuur 13: Aantal aanbestedingen per jaar door academische ziekenhuizen, uitgesplitst naar type aanbesteding

Hbo-instellingen

Naleving in 2002

Nalevingspercentages

605 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor Hbo-instellingen, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten.

Hbo-instellingen	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	19%	9%
Leveringen	7%	7%
Diensten	13%	10%
Werken	64%	40%

Tabel 27: Nalevingspercentages Hbo-instellingen in 2002

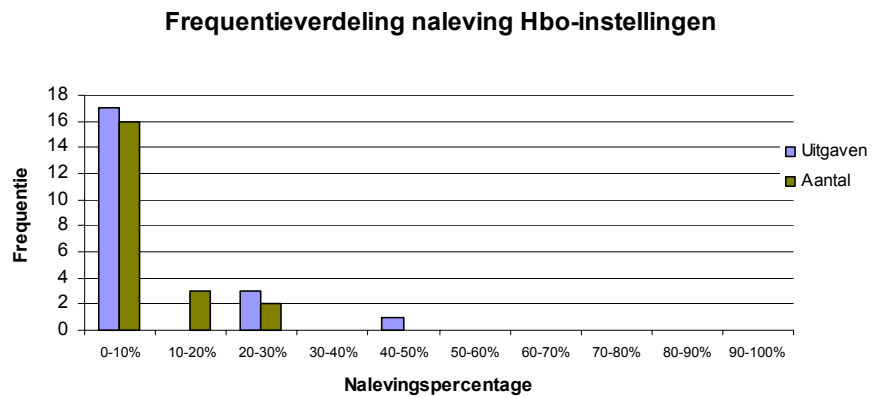
606 Opvallend zijn de lage nalevingspercentages voor de Hbo-instellingen voor leveringen en diensten, zowel wat betreft uitgaven als aantal. Voor werken is het nalevingspercentage een stuk hoger. Hierbij moet echter worden bedacht dat de totale aanbestedingsplichtige omvang van de uitgaven voor de 21 Hbo-instellingen **in de steekproef** gering is in verhouding tot de aanbestedingsplichtige inkoopvolumes voor de leveringen en diensten, zie onderstaande tabel.

Hbo-instellingen	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	439.053	85.556
Leveringen	163.638	12.269
Diensten	200.881	25.704
Werken	74.380	47.583

Tabel 28: Aanbestedingsplichtige en aanbestede uitgaven van 21 onderzochte Hbo-instellingen in 2002

Frequentieverdeling van naleving

607 In onderstaande figuur is de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weergegeven voor de 21 onderzochte Hbo-instellingen.

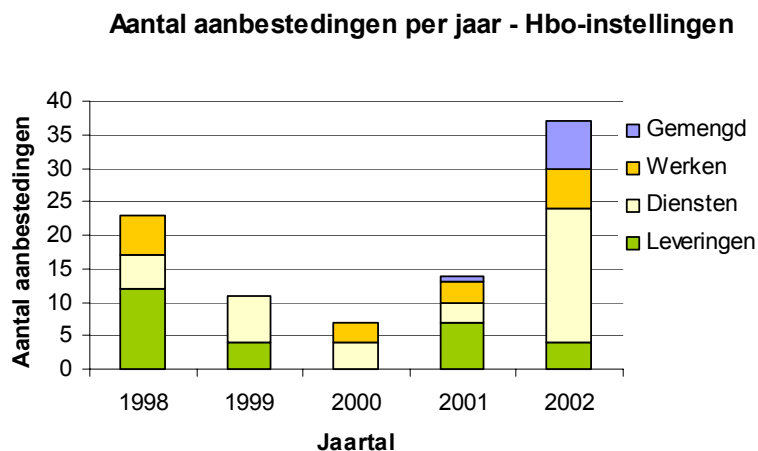


Figuur 14: Frequentieverdeling naleving Hbo-instellingen in omvang uitgaven en aantal

608 Hieruit is te concluderen dat de lage nalevingspercentages (0-10%) voor vrijwel alle onderzochte Hbo-instellingen gelden.

Trend in naleving over de periode 1998 – 2002

609 Hoewel de nalevingspercentages voor de Hbo-instellingen laag zijn, neemt vanaf 2000 het aantal aanbestedingen per jaar wel toe (zie onderstaande figuur).



Figuur 15: Aantal aanbestedingen per jaar door de 21 onderzochte Hbo-instellingen, uitgesplitst naar type

610 Deze figuur laat een sterke toename zien van het aantal aanbestedingen in de periode 2000 – 2002, met name wat betreft diensten. Het is aannemelijk dat de naleving in de afgelopen twee jaren is toegenomen. Het aantal aanbestedingen is echter gering, en de fluctuaties in de aantallen per type aanbesteding (werk, levering, dienst) zijn groot. Conclusies over de verbetering van de naleving moeten daarom met de nodige voorzichtigheid getrokken worden.

Universiteiten

Naleving in 2002

Nalevingspercentages

611 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor universiteiten, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten.

Universiteiten	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	40%	21%
Leveringen	29%	29%
Diensten	17%	14%
Werken	89%	75%

Tabel 29: Nalevingspercentages universiteiten in 2002

612 Opvallend is het hoge nalevingspercentage voor werken, zowel wat betreft uitgaven als aantal. Voor diensten is het nalevingspercentage (relatief) laag.

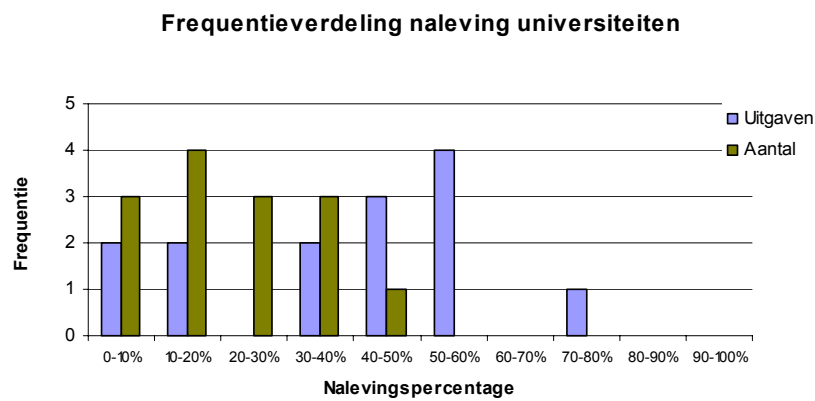
Universiteiten	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	1.449.596	582.292
Leveringen	474.811	139.539
Diensten	592.347	100.912
Werken	382.438	341.841

Tabel 30: Aanbestedingsplichtige en aanbesteede uitgaven universiteiten in 2002

613 Het aanbestedingsplichtige volume is voor alle categorieën ongeveer even groot (tussen circa 400 miljoen en 600 miljoen euro).

Frequentieverdeling van naleving

614 In onderstaande figuur is de frequentieverdeling weergegeven voor de universiteiten.

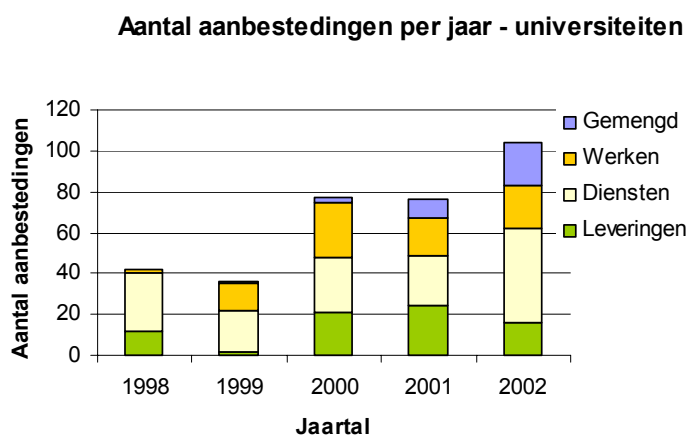


Figuur 16: Frequentieverdeling naleving universiteiten in omvang uitgaven en aantal

615 De frequentieverdeling laat voor het aantal aanbestede inkooppakketten zien dat deze voor alle universiteiten tussen 0% en 50% ligt. Voor het volume ligt het percentage hoger. Negen universiteiten kennen een nalevingspercentage voor de uitgaven tussen 30% en 60%. Voor een viertal universiteiten is dit percentage tussen 0% en 20%.

Trend in naleving over de periode 1998 – 2002

616 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door universiteiten weergegeven over de periode 1998 - 2002.



Figuur 17: Aantal aanbestedingen per jaar door universiteiten, uitgesplitst naar type

617 Het aantal aanbestedingen per jaar is tussen 1999 en 2002 flink toegenomen. Deze toename is voornamelijk te danken aan de toename van het aantal aanbestedingen voor diensten en leveringen. Tussen 2001 en 2002 wordt de toename van het aantal aanbestedingen grotendeels verklaard door een toename van het aantal aanbestede diensten. Het is aannemelijk te veronderstellen dat het toegenomen aantal aanbestedingen een positieve invloed heeft gehad op de mate van naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Rijksmusea

Naleving in 2002

Nalevingspercentages

618 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor de Rijksmusea, in totaal en uitgesplitst naar werken²⁸, leveringen en diensten.

Rijksmusea	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	9%	11%
Leveringen	25%	8%
Diensten	8%	12%
Werken	-	-

Tabel 31: Nalevingspercentages Rijksmusea in 2002

619 De nalevingspercentages zijn laag ten opzichte van de overige categorieën aanbestedende diensten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de aanbestedingsplichtige uitgaven van de onderzochte Rijksmusea relatief gering zijn, zie onderstaande tabel.

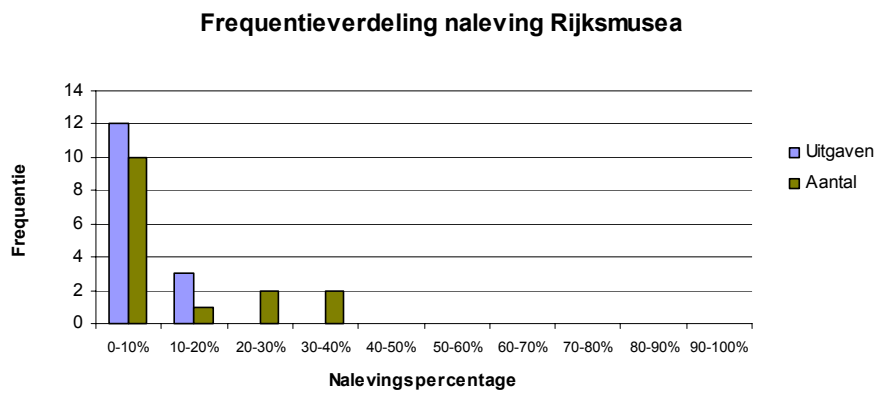
Rijksmusea	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	28.729	2.581
Leveringen	2.303	583
Diensten	26.426	1.998
Werken	-	-

Tabel 32: Aanbestedingsplichtige en aanbestede uitgaven Rijksmusea in 2002

²⁸ De afwezigheid van nalevingspercentages voor werken bij de Rijksmusea wordt verklaard doordat de Rijksgebouwendienst verantwoordelijk is voor de realisatie en onderhoud van de betreffende huisvesting.

Frequentieverdeling van naleving

620 In onderstaande figuur is de frequentieverdeling weergegeven voor de Rijksmusea.

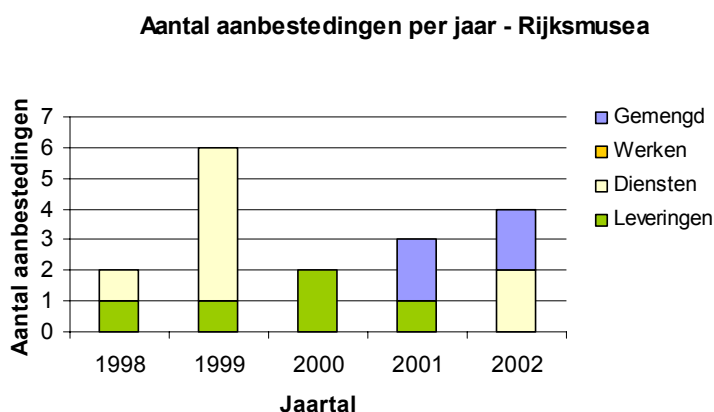


Figuur 18: Frequentieverdeling naleving Rijksmusea in omvang uitgaven en aantal

621 Het overgrote deel van de Rijksmusea (66%) heeft een nalevingspercentage wat betreft aantal inkoopkassetten tussen 0% en 10%. Voor de uitgaven geldt dit zelfs voor 80% van de Rijksmusea.

Trend in naleving over de periode 1998 – 2002

622 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door Rijksmusea weergegeven over de periode 1998 - 2002.



Figuur 19: Aantal aanbestedingen per jaar door Rijksmusea, uitgesplitst naar type

623 Het aantal uitgevoerde Europese aanbestedingen per jaar is zeer laag (maximaal 6 in 1999; 4 in 2002). Dit komt door de relatief geringe omvang van de aanbestedingsplichtige uitgaven en door het lage nalevingspercentage.

624 Hoewel er een stijgende trend is waar te nemen in het aantal aanbestedingen tussen 2000 en 2002, kan niet goed worden vastgesteld of dit wordt veroorzaakt door een betere naleving; het aantal aanbestedingen is dermate klein dat dit ook zou kunnen worden veroorzaakt door reguliere variaties in aantal tussen jaren.

Politieregio's

Naleving in 2002

Nalevingspercentages

625 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2002 voor de politieregio's, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten.

Politieregio's	Nalevingspercentage	
	Uitgaven	Aantal
Alle leveringen, diensten en werken	34%	27%
Leveringen	48%	37%
Diensten	16%	18%
Werken	17%	13%

Tabel 33: Nalevingspercentages politieregio's in 2002

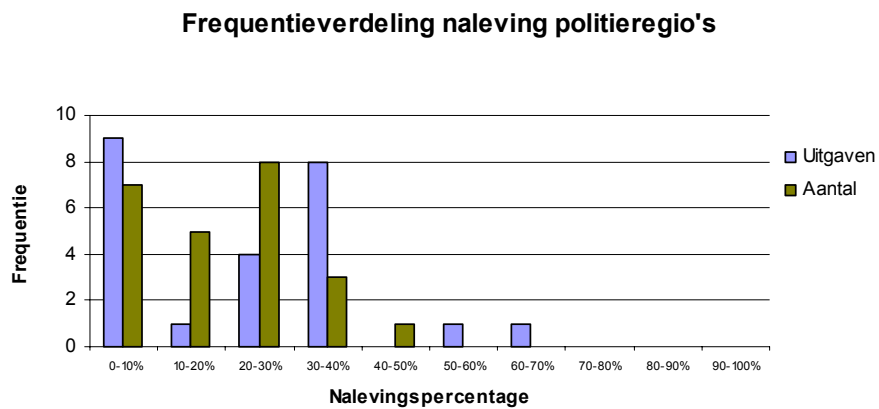
626 Opvallend zijn de lage nalevingspercentages voor werken ten opzichte van die van de andere categorieën aanbestedende diensten. Daarentegen is het nalevingspercentage voor leveringen relatief hoog. Dit kan mogelijk worden verklaard doordat in de politieregio's relatief grote volumes leveringen worden ingekocht, zodat de inkoopprofessionaliteit op dit type pakketten relatief hoog zal zijn. De hoge uitgaven voor leveringen worden bevestigd door onderstaande tabel. Hiermee onderscheiden de politieregio's zich van de andere categorieën aanbestedende diensten.

Politieregio's	Uitgaven (* € 1000)	
	Aanbestedingsplichtig	Aanbesteed
Alle leveringen, diensten en werken	626.160	194.923
Leveringen	340.694	147.666
Diensten	216.360	35.605
Werken	69.107	11.651

Tabel 34: Aanbestedingsplichtige en aanbesteede uitgaven politieregio's in 2002

Frequentieverdeling van naleving

627 In onderstaande figuur is de frequentieverdeling weergegeven voor de politieregio's.

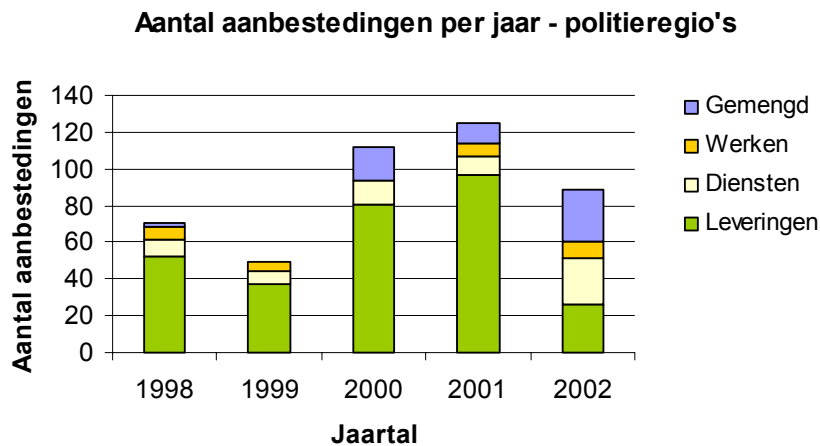


Figuur 20: Frequentieverdeling naleving politieregio's in omvang uitgaven en aantal

628 Er zijn twee grote groepen te onderkennen: de regio's met een zeer lage naleving (0%-10%) en een groep met een naleving van rond de 30%.

Trend in naleving over de periode 1998 – 2002

629 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door de politieregio's weergegeven over de periode 1998 - 2002.



Figuur 21: Aantal aanbestedingen per jaar door politieregio's, uitgesplitst naar type

630 Er is voor alle aanbestedingen samen geen stijgende trend waar te nemen; tussen 2001 en 2002 daalt het aantal Europese aanbestedingen zelfs. Hoewel het aantal aanbestedingen voor diensten en werken iets stijgt, wordt dit volledig teniet gedaan door een sterke daling van het aantal aanbestedingen voor leveringen. Er zijn om die reden geen eenduidige conclusies te trekken wat betreft trends in de naleving door de politieregio's.

SIGNIFICANT



A Begeleidingscommissie opdrachtgever en onderzoeksteam

1 Het onderzoek is begeleid door de volgende commissieleden:

- (a) dhr. drs. J. Baard (Ministerie van Economische Zaken (EZ))
- (b) mevr. drs. Y. Bernardt (Ministerie van EZ)
- (c) mevr. ir. M. Huussen MBA (Ministerie van EZ)
- (d) mevr. mr. A.M.K. Kühler (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)
- (e) dhr. mr. H.D. van Romburgh (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit)
- (f) dhr. R.K. Salomons (Ministerie van EZ)

2 Mevr. M. Huussen en dhr. J. Baard van de directie Marktwerking hadden zitting in het projectteam van de opdrachtgever.

3 Het onderzoeksteam van Significant B.V. bestond uit:

- (a) dhr. drs. B. Karssen (projectleider en eindverantwoordelijk onderzoeker)
- (b) dhr. prof.dr. J. Telgen
- (c) dhr. ir. J.P. Papenhuijzen MBA
- (d) dhr. drs. M. Blom
- (e) mevr. drs. E.M. Thiescheffer

SIGNIFICANT



B Lijst met aanbestedende diensten Rijksoverheid

I Hieronder is de lijst opgenomen met aanbestedende diensten wat betreft de Rijksoverheid. De onderstreepte aanbestedende diensten behoren tot de onderzoekspopulatie van deze opdracht. Onderstaande lijst beoogt de situatie voor het jaar 2002 weer te geven.

Ministerie van Algemene Zaken (Ministry of General Affairs)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Bureau van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Advisory Council on Government Policy)
- Rijksvoorlichtingsdienst: (The Netherlands Government Information Service)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministry of the Interior)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Agentschap Informatievoorziening Overheidspersoneel (IVOP) (Agency for Government Personnel Information)
- Centrale Archiefselectiedienst (CAS) (Central Records Selection Service)
- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) (General Intelligence and Security Service)
- Beheerorganisatie GBA (Personnel Records and Travel Documents Agency)
- Organisatie Informatie- en communicatietechnologie OOV (ITO) (Information and Communication Technology Organisation)
- Korps Landelijke Politiediensten (National Police Services Agency)

Ministerie van Buitenlandse Zaken (Ministry of Foreign Affairs)

- Directoraat Generaal Regiobeleid en Consulaire Zaken (DGRC) (Directorate-General for Regional Policy and Consular Affairs)
- Directoraat Generaal Politieke Zaken (DGPZ) (Directorate-General for Political Affairs)
- Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) (Directorate-General for International Cooperation)
- Directoraat Generaal Europese Samenwerking (DGES) (Directorate-General for European Cooperation)
- Centrum tot Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI) (Centre for the Promotion of Imports from Developing Countries)
- Centrale diensten ressorterend onder P/PlvS (support services falling under the Secretary-General and Deputy Secretary-General)
- Buitenlandse Posten (ieder afzonderlijk) (the various Foreign Missions)



Ministerie van Defensie (Ministry of Defence)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Staf Defensie Interservice Commando (DICO) (Staff Defence Interservice Command for Support Services)
- Defensie Telematica Organisatie (DTO) (Defence Telematics Organisation)
- Centrale directie van de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (Defence Infrastructure Agency, Central Directorate)
- De afzonderlijke regionale directies van de Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen (Defence Infrastructure Agency, Regional Directorates)
- Directie Materieel Koninklijke Marine (Directorate of Material Royal Netherlands Navy)
- Directie Materieel Koninklijke Landmacht (Directorate of Material Royal Netherlands Army)
- Directie Materieel Koninklijke Luchtmacht (Directorate of Material Royal Netherlands Air Force)
- Landelijk Bevoorradingsbedrijf Koninklijke Landmacht (LBBKL) (Royal Netherlands Army National Supply Agency)
- Defensie Pijpleiding Organisatie (DPO) (Defence Pipeline Organisation)
- Logistiek Centrum Koninklijke Luchtmacht (Logistic Centre Royal Netherlands Air Force)
- Koninklijke Marine, Marinebedrijf (Royal Netherlands Navy, Maintenance Establishment)

Ministerie van Economische Zaken (Ministry of Economic Affairs)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (Netherlands Central Bureau of Statistics)
- Centraal Planbureau (CPB) (Central Plan Bureau)
- Bureau voor de Industriële Eigendom (BIE) (Industrial Property Office)
- Senter (Senter)
- Staatstoezicht op de Mijnen (SodM) (State Supervision of Mines)
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) (Netherlands Competition Authority)
- Economische Voorlichtingsdienst (EVD) (Netherlands Foreign Trade Agency)
- Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu BV (Novem) (Agency for Energy and Environment)
- Agentschap Telecom (Telecom Agency)



Ministerie van Financiën (Ministry of Finance)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Belastingdienst Automatiseringscentrum (Tax and Custom Computer and Software Centre)
- Belastingdienst (Tax and Customs Administration)
- De afzonderlijke Directies der Rijksbelastingen (the various Divisions of the Tax and Customs Administration throughout the Netherlands)
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (incl. Economische Controle dienst (ECD) (Fiscal Information and Investigation Service (the Economic Investigation Service included))
- Belastingdienst Opleidingen (Tax and Customs Training Centre)
- Dienst der Domeinen (State Property Service)

Ministerie van Justitie (Ministry of Justice)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Dienst Justitiële Inrichtingen (Correctional Institutions Agency)
- Raad voor de Kinderbescherming (Child Care and Protection Agency)
- Centraal Justitie Incasso Bureau (Central Fine Collection Agency)
- Openbaar Ministerie (Public Prosecution Service)
- Immigratie en Naturalisatiedienst (Immigration and Naturalisation Service)
- Nederlands Forensisch Instituut (Netherlands Forensic Institute)
- Raad voor de Rechtspraak (Judicial Management and Advisory Board)

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Agentschap Landelijke Service bij Regelingen (LASER) (National Service for the Implementation of Regulations (Agency))
- Agentschap Plantenziekte kundige Dienst (PD) (Plant Protection Service (Agency))
- Algemene Inspectiedienst (AID) (General Inspection Service)
- De afzonderlijke Regionale Beleidsdirecties (Regional Policy departments)
- Agentschap Bureau Heffingen (Levies Office (Agency))



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Ministry of Education, Culture and Science)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Inspectie van het Onderwijs (Inspectorate of Education)
- Inspectie Cultuurbezit (Inspectorate of cultural heritage)
- Centrale Financiën Instellingen (Central Funding of Institutions Agency)
- Nationaal archief (National Archives)
- Rijksdienst voor de archeologie (State inspectorate for archaeology)
- Rijksarchiefinspectie (Public Records Inspectorate)
- Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (Advisory Council for Science and Technology Policy)
- Onderwijsraad (Education Council)
- Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie
- Instituut Collectie Nederland (Netherlands Institute for Cultural Heritage)
- Raad voor Cultuur (Council for Culture)
- Rijksdienst voor de Monumentenzorg (Netherlands Department for Conservation of Monuments)
- Rijksdienst Oudheidkundig Bodemonderzoek (National Service for archaeological heritage)

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministry of Social Affairs and Employment)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)



Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Ministry of Transport, Public Works and Watermanagement)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Directoraat-Generaal Luchtvaart (Directorate-General for Civil Aviation)
- Directoraat-Generaal Goederenvervoer (Directorate-General for Freight Transport)
- Directoraat-Generaal Personenvervoer (Directorate-General for Passenger Transport)
- Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (Directorate-General of Public Works and Watermanagement)
 - Hoofdkantoor Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat (Public Works and Water Management Head Office)
 - De afzonderlijke regionale directies van Rijkswaterstaat (Each individual regional departments of the Directorate-General of Public Works and Water Management)
 - De afzonderlijke specialistische diensten van Rijkswaterstaat (Each individual specialist service of the Directorate-General of Public Works and Water Management)
- Directoraat-Generaal Water (Directorate-General for Water Affairs)
- Inspecteur-Generaal, Inspectie Verkeer en Waterstaat (Inspector-General, Transport and Water Management Inspectorate Netherlands)
 - Divisie Luchtvaart van de Inspecteur-Generaal, Inspectie Verkeer en Waterstaat (Civil Aviation Authority Netherlands of the Inspector-General, Transport and Watermanagement Inspectorate Netherlands)
 - Divisie Vervoer van de Inspecteur-Generaal, Inspectie Verkeer en Waterstaat (Transport Inspectorate Netherlands of the Inspector-General, Transport and Watermanagement Inspectorate Netherlands)
 - Divisie Scheepvaart van de Inspecteur-Generaal, Inspectie Verkeer en Waterstaat (Shipping Inspectorate Netherlands of the Inspector-General, Transport and Watermanagement Inspectorate Netherlands)
- Centrale Diensten (Central Services)
- Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) (Royal Netherlands meteorological Institute)

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministry for Housing, Spatial Planning and the Environment)

- Bestuursdepartement (Central policy and staff departments)
- Directoraat-Generaal Wonen (Directorate General for Housing)
- Directoraat-Generaal Ruimte (Directorate General for Spatial Policy)
- Directoraat General Milieubeheer (Directorate General for Environmental Protection)
- Rijksgebouwendienst (Government Buildings Agency)



- VROM inspectie (Inspectorate)

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Ministry of Health, Welfare and Sports)

- Bestuursdepartement Central policy and staff departments
- Inspectie Gezondheidsbescherming, Waren en Veterinaire Zaken (Inspectorate for Health Protection and Veterinary Public Health)
- Inspectie Gezondheidszorg (Health Care Inspectorate)
- Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming (Youth Services and Youth Protection Inspectorate)
- Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en Milieu (RIVM) (National Institute of Public Health and Environment)
- Sociaal en Cultureel Planbureau (Social and Cultural Planning Office)
- Agentschap t.b.v. het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (Medicines Evaluation Board Agency)

Tweede Kamer der Staten-Generaal (Second Chamber of the States General)

Eerste Kamer der Staten-Generaal (First Chamber of the States General)

Raad van State (Council of State)

Algemene Rekenkamer (Netherlands Court of Audit)

Nationale Ombudsman (National Ombudsman)

Kanselarij der Nederlandse Orden (Chancellery of the Netherlands Order)

Kabinet der Koningin (Queen's Cabinet)



C Methode van vaststellen wat er is aanbesteed: TED-database en CDIU-gegevens

Stappenplan TED-analyse op hoofdlijnen

1 Voor ieder van de aanbestedende diensten in de onderzoekspopulatie (dus geen steekproef!) zijn gegevens uit de TED-database verzameld. Alle aankondigingen en gunningspublicaties zijn voor de jaren 1998 - 2002 onderzocht.

2 Per aanbesteding is – voor zover de betreffende informatie gepubliceerd is – de volgende informatie verzameld:

- (a) Aanbestedende dienst(en);
- (b) Aantal percelen;
- (c) Opdrachtwaarde;
- (d) Datum;
- (e) Type opdracht (dienst, levering of werk);
- (f) CPV-codes²⁹;
- (g) Opdrachtoomschrijving.

3 De verzamelde gegevens zijn vervolgens vastgelegd in een spreadsheet, waarna deze zijn gekoppeld aan de informatie zoals verzameld met behulp van de jaarrekeningenmethode. Daarnaast zijn de gegevens gebruikt om de Telgen-methode uit te voeren.

4 Voor de gegevensverzameling zijn de volgende aannames gemaakt:

- (a) Indien een aankondiging of geplaatste opdracht uit meerdere percelen bestaat is dit geregistreerd als meerdere aankondigingen of geplaatste opdrachten. De CPV-codes die door de aanbestedende dienst zijn toegekend aan de opdracht zijn aan alle percelen toegekend.
 - (i) Voorbeeld: Provincie Gelderland heeft een opdracht aanbesteed in drie percelen. Aan deze aankondiging zijn drie CPV-codes toegekend. Er zijn ook drie percelen gegund.
 - (ii) Resultaat: Provincie Gelderland heeft drie opdrachten geplaatst. Al deze opdrachten hebben dezelfde drie CPV-codes;

²⁹ CPV staat voor 'Common Procurement Vocabulary'.



- (b) Indien voor een aankondiging of geplaatste opdracht een raming is opgegeven of alleen de hoogste en laagste prijs, dan wordt de raming gehanteerd als inkoopvolume, respectievelijk het gemiddelde van de hoogste en laagste prijs. Het volume van de geplaatste opdracht wordt gesteld boven de raming uit de aankondiging;
- (c) Indien een aankondiging of geplaatste opdracht door meerdere diensten wordt aanbesteed, dan telt deze aanbesteding als één aanbesteding voor elke dienst. De prijs hiervan wordt verdeeld over de diensten. De verdeling is afhankelijk van de soort aanbestedende dienst en de gegevens die van de dienst beschikbaar zijn.

5 Om de volumes te kunnen koppelen aan de jaarrekening van de aanbestedende diensten uit de steekproef is een relatie gelegd tussen de CPV-codes en de inkooppakketten. Als er verschillende inkooppakketten genoemd staan bij een geplaatste opdracht, dan wordt het volume verdeeld over deze inkooppakketten. Indien het een aanbestedende dienst uit de steekproef betreft dan zal de verhouding van het volume van de inkooppakketten leidend zijn. Indien dit niet het geval is, is het volume evenredig verdeeld over de inkooppakketten.

Nadere onderbouwing en toelichting van de TED-analyse

- 6 Hieronder is een onderbouwing gegeven van de wijze waarop het onderzoek in de TED-database is uitgevoerd. Achtereenvolgens komen de volgende onderwerpen aan de orde:
- (a) De onderbouwing van de onderzoeksscope;
 - (b) De wijze waarop de TED-database is onderzocht (zoektermen);
 - (c) De wijze waarop de resultaten van de zoekopdrachten uit TED zijn verwerkt (de aannames).

De onderbouwing van de onderzoeksscope

7 Een volledig afgeronde Europese aanbesteding is een aanbesteding waarvan een gunningsbesluit is gepubliceerd in de TED. Al vrijwel meteen werd duidelijk dat het aantal gunningsbesluiten ver achterligt bij het aantal aankondigingspublicaties. Derhalve is dan ook besloten om de onderzoeksscope te verbreden: niet alleen gunningen zijn onderzocht, ook de aangekondigde opdrachten waarvan uiteindelijk geen gunningspublicatie is verschenen zijn in het resultaat meegenomen.



8 Het uitgangspunt hierbij is dat van het aantal aanbestedingen waarop na de aankondiging geen vervolgplicht is verschenen, mag worden aangenomen dat ze in het grootste gedeelte van de gevallen wel zullen zijn uitgevoerd en gegund, doch dat men vergeten is het resultaat in TED te publiceren. Slechts van een zeer klein gedeelte zal geen gunningspublicatie zijn verschenen omdat tijdens de aanbesteding de procedure is afgebroken.

9 Voornoemde aanname had tot gevolg dat een extra slag moest worden ingebouwd in het onderzoek naar de TED-resultaten. De aanbestedingen waarvan zowel een aankondigings- als gunningspublicatie was verschenen, moesten immers niet dubbel worden geteld. Het eerste onderzoek in de TED-database had dan ook tot doel de gunningspublicaties bij de bijbehorende aankondigingen te zoeken. Wanneer van een aanbesteding zowel een aankondigings- als een gunningspublicatie is gepubliceerd, is de inhoud van de gunningspublicatie als uitgangspunt genomen. In sommige gevallen is slechts een gunningspublicatie te vinden, zonder bijbehorende aankondigingspublicatie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij diensten die onder bijlage IB van de richtlijn Diensten vallen³⁰.

10 Door ook de aankondigingen in het onderzoek mee te nemen, is beoogd een vollediger beeld te verkrijgen van het aanbestedingspatroon van de verschillende (categorieën) aanbestedende diensten. Wel had dit tot gevolg dat bepaalde gegevens verhoudingsgewijs minder vaak uit de TED-resultaten te destilleren waren. Zo vermeldt een aankondiging nooit een prijs en slechts zelden de geraamde waarde van een aan te besteden opdracht.

11 In de gevallen waarin de gunningspublicatie (te) weinig gegevens bevatte, is wel gekeken naar de bijbehorende aankondiging. In de gevallen waarin de aankondigings- en gunningspublicatie verschillende of zelfs tegenstrijdige gegevens bevatten, is uitgegaan van de informatie in de gunningspublicatie.

12 Een aantal (soorten) publicaties is niet geteld als resultaat. Het gaat hierbij om:

- (a) Publicaties die voorinformatie bevatten (vooraankondigingen);
- (b) publicaties waarin werd aangegeven dat men overging op een procedure van gunning via onderhandelingen, bijvoorbeeld omdat geen passende aanbiedingen waren binnengekomen via een 'reguliere' aanbestedingsprocedure. Deze publicaties zijn beschouwd als een soort vooraankondigingen en niet geteld;

³⁰ Deze diensten vallen onder een beperkt aanbestedingsregime: bij de aanbesteding dienen de beginselen uit het aanbestedingsrecht in acht te worden genomen en er dient een gunningspublicatie te worden geplaatst. Voor het overige noemt de richtlijn voor dit soort diensten geen procedurevoorschriften.

- (c) Publicaties die naar inhoud (beschrijving opdracht, aanbestedende dienst, gebruikte CPV-codes) en datum volkomen identiek waren, zijn niet twee, maar een keer geteld als resultaat;
- (d) Publicaties waarin werd aangegeven dat de aanbestedingsprocedure werd stopgezet of afgebroken. Deze informatie werd zowel aangekondigd via het model van de publicatie voor aanvullende inlichtingen als via het model van de gunningspublicatie.
- (e) Publicaties met aanvullende inlichtingen tenslotte, zijn niet meegeteld als extra zoekresultaat. Wel is de inhoud hiervan – indien relevant – meegenomen als inhoud van de eigenlijke publicatie, waarop de aanvulling betrekking had. Een aanvulling is beschouwd als relevant wanneer het ging om extra/andere informatie met betrekking tot:
 - (i) De aanbestedende dienst(en);
 - (ii) De raming van de opdracht;
 - (iii) De beschrijving van de opdracht;
 - (iv) De gebruikte CPV-codes;
 - (v) Eventuele percelen.

De wijze waarop de TED-database is onderzocht (zoektermen)

The screenshot shows the TED database search interface. At the top, there is a navigation bar with the European Union flag, the text 'Publicatiebureau', and the 'Ted' logo. Below this, there are search filters for 'normale zoekactie', 'uitgebreide zoekactie', and 'gespecialiseerde zoekactie'. The search results are displayed in a table format with various fields and their values.

Zoeken in het archief		aantal treffers	Documenttaal	Documenttaal
<input checked="" type="checkbox"/>		50	Nederlands	Zoeken
PB S nummer/jaar bijv. 7/2001		> 1/1998 AND < 1/2003		
Land	NL	Plaats	tekst bijv. Brussel	
Opdracht		Procedure		
Document		Verordening		
CPV-code		NUTS-code		
Publicatiedatum	datum bijv. 20010630	Documentnummer	nummer-jaar bijv. 586-2000	
Datum stukken	datum bijv. 20010630	Deadline	datum bijv. 20010630	
Soort aanbestedende dienst		Naam aanbestedende dienst	tekst bijv. Universiteit van Leuven	
Heading				
Hele tekst		vb. 1 pijp*, vb. 2 ""leggen van afvoerbuizen""		
provincie OR provincie AND groningen				
Zoeken in het archief		aantal treffers	Documenttaal	Documenttaal
<input checked="" type="checkbox"/>		50	Nederlands	Zoeken



13 Hierboven is het zoekveld weergegeven, waarin aan de TED zoekopdrachten kunnen worden gegeven voor het zoeken naar bepaalde aanbestedingen. De twee velden linksboven geven resp. de te onderzoeken periode (de eerste publicatie in 1998 tot en met de laatste publicatie in 2002) en het te onderzoeken land (Nederland) weer.

14 De variabele waarde was steeds de (naam van de) aanbestedende dienst waarnaar in TED werd gezocht. Logischerwijze varieerde deze met het zoeken naar de aanbestedingspatronen van de verschillende aanbestedende diensten.

15 Aanbestedende diensten zijn niet consequent in de wijze waarop ze zichzelf benoemen in een publicatie. Een wat uitzonderlijk voorbeeld hiervan is de provincie Friesland, die in TED werd teruggevonden onder de namen “Friesland”, “Fryslan” en “Fryslân”. Elke naam had verschillende zoekresultaten tot gevolg.

16 Tevens bleek het toevoegen van Engelse zoektermen, alsmede het opgeven van mogelijke afkortingen waaronder een dienst kan worden vermeld, in een aantal gevallen meer hits op te leveren.

17 Opgemerkt zij dat het verkrijgen van zoveel mogelijk hits het criterium was voor het hanteren van bepaalde zoektermen. Niet in alle gevallen waren dit relevante hits, doch om het onderzoek zo zorgvuldig mogelijk uit te voeren, werden alle mogelijke hits gecheckt.

18 Uiteindelijk leverde dat het volgende (voorbeeld)schema op voor de onderscheiden instellingen:

Categorie aanbestedende dienst	Bijzonderheden	Gebruikte zoektermen
Ministeries	Het toevoegen van (een deel) van de engelse naam van het desbetreffende departement, leverde in een aantal gevallen meer hits op	<i>Voorbeelden:</i> <ul style="list-style-type: none"> - ministerie van defensie OR ministry of defence - ministerie van volksgezondheid welzijn en sport OR ministerie van VWS OR ministry of health - ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid OR ministerie van SZ&W OR ministry of social affairs
Provincies	Het toevoegen van het woord “province” leverde meer hits op	<i>Voorbeelden:</i> <ul style="list-style-type: none"> - provincie OR province AND limburg;

Categorie aanbestedende dienst	Bijzonderheden	Gebruikte zoektermen
		<ul style="list-style-type: none"> - provincie OR province AND friesland/provincie OR province AND Fryslan/provincie OR province AND fryslân - provincie OR province AND Noord-Holland
Gemeenten	<p>Het toevoegen van zoektermen die meervoud inhielden en het zoeken met engelse termen leverde de meeste hits op. In het geval van gemeenten met dubbele namen (veelal als gevolg van gemeentelijke herindeling waarbij gemeenten zijn samengevoegd) werd gezocht op de dubbele gemeentenaam als wel op beide aparte namen (zie volgende kolom).</p> <p>Bij namen met een 's ervoor, is deze bij het zoeken weggelaten, omdat TED deze zoekterm niet snapt.</p> <p>Bij sommige gemeenten werd herhaaldelijk in een aantal aanbestedingen slechts de dienst genoemd die de aanbesteding uitvoerde, zonder dat de naam van de gemeente zelf werd genoemd. In die gevallen is nog speciaal gezocht op de naam van die dienst. (zie voorbeeld Den Haag in de kolom hiernaast)</p>	<p><i>Voorbeelden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - gemeente OR gemeenten OR gemeentes OR city OR cities AND arnhem; - gemeente OR gemeenten OR gemeentes OR city OR cities AND leidschendam/ gemeente OR gemeenten OR gemeentes OR city OR cities AND voorburg/ gemeente OR gemeenten OR gemeentes OR city OR cities AND Leidschendam-Voorburg; - gemeente OR gemeenten OR gemeentes OR city OR cities AND Hertogenbosch/ gemeente OR gemeenten OR gemeentes OR city OR cities AND Den Bosch - gemeente OR gemeenten OR gemeentes OR city OR cities AND gravenhage/ afdeling inkoop en aanbesteding AND gravenhage
Waterschappen	<p>Het maximum aan hits werd verkregen met het zoeken op alle mogelijke varianten/alternatieven voor het woord "waterschap" alsmede het gebruik van engelse</p>	<p><i>Voorbeelden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - waterschap OR waterschappen OR hoogheemraadschap OR hoogheemraadschappen OR dikeboard OR waterboard OR zuiveringsschap AND IJsselmonde - waterschap OR waterschappen OR

Categorie aanbestedende dienst	Bijzonderheden	Gebruikte zoektermen
	termen	hoogheemraadschap OR hoogheemraadschappen OR dikeboard OR waterboard OR zuiveringsschap AND Rijn en Ijssel
Universiteiten	Het maximum aan hits werd verkregen met het zoeken op de engelse term alsmede het invullen van mogelijke afkortingen	<i>Voorbeelden:</i> - universiteit OR university AND utrecht - universiteit OR university OR TU AND delft; - rijksuniversiteit AND groningen/universiteit AND groningen
Academische ziekenhuizen	Bij deze categorie is zowel gezocht op volledig uitgeschreven naam als op afkortingen	<i>Voorbeelden:</i> - medisch AND utrecht AND ziekenhuis OR ziekenhuizen OR academisch - erasmus OR medisch OR Centrum OR ziekenhuis OR ziekenhuizen AND rotterdam
Politieregio's	Bij deze categorie is gezocht op alle mogelijke varianten van vermelding, omdat de politieregio's bijzonder inconsequent bleken in de manier waarop zij zichzelf vermeldden.	<i>Voorbeelden:</i> - politie OR politieregio OR regiopolitie OR korpsregio OR regiokorps OR korps AND Amsterdam-Amstelland; - politie OR politieregio OR regiopolitie OR korpsregio OR regiokorps OR korps AND Friesland; politie OR politieregio OR regiopolitie OR korpsregio OR regiokorps OR korps AND gelderland (hiermee werden dan zowel de regio's Gelderland-midden als Gelderland-oost gevonden)
Rijksmusea	Bij deze categorie is gezocht op een combinatie van zoektermen uit de naam van het museum en gekozen voor de combinatie waarmee de meeste hits werden verkregen	<i>Voorbeelden:</i> - rijksmuseum AND amsterdam - scheepvaart AND museum - gogh AND museum - museum AND paleis AND Loo/museum AND apeldoorn
Hbo-instellingen	Bij deze categorie werd het maximum aan hits in sommige gevallen verkregen bij het zoeken op alleen de naam van de hogeschool. In andere gevallen leverde het zoeken op plaats en/of regio extra hits op	<i>Voorbeelden:</i> - Fontys; - Helicon - Saxion AND Deventer/Saxion AND Ijsselland



19 Bij een drietal categorieën hebben in de afgelopen jaren fusies plaatsgevonden tussen de instellingen. Hierbij is de stelling aangenomen dat aanbestedingen die door de voorgangers van de huidige aanbestedende diensten zijn uitgevoerd, kunnen worden geteld als aanbestedingen van de huidige instelling.

Voorbeeld 1

Het hoogheemraadschap Rivierenland is samengesteld uit:

- (a) polderdistrict Betuwe;
- (b) polderdistrict Groot Maas en Waal;
- (c) polderdistrict Tieler- en Culemborgerwaarden;
- (d) waterschap van de Linge;
- (e) zuiveringsschap Rivierenland

20 Wanneer nu bijvoorbeeld een van de 5 bovengenoemde instellingen in 1999 een aanbesteding heeft uitgevoerd, worden deze aanbestedingen geteld als waren ze in 1999 door het (toen wellicht nog niet bestaande) hoogheemraadschap Rivierenland.

Voorbeeld 2

Aanbestedingen van de gemeenten Leidschendam en Voorburg worden geteld als aanbestedingen van de gemeente Leidschendam-Voorburg.

De wijze waarop de resultaten van de zoekopdrachten uit TED zijn verwerkt (de aannames)

21 Bij het invullen van de in TED gevonden resultaten per aanbestedende dienst is gebruik gemaakt van een aantal aannames. Deze worden hieronder per categorie weergegeven.

Meer partijen

22 Indien in de tekst van de aanbesteding staat 'mede namens' [aanbestedende dienst(en)], dan is deze toegevoegd aan de aanbestedingen van de genoemde aanbestedende dienst(en).

23 Indien in de tekst van de aanbesteding staat 'samen met' [aanbestedende dienst(en)], dan is deze toegevoegd aan de aanbestedingen van de genoemde aanbestedende dienst(en).



24 Indien in de tekst van de aanbesteding staat 'namens' [aanbestedende dienst(en)], dan is deze toegevoegd aan de aanbestedingen van de genoemde aanbestedende dienst(en).

25 Indien in de tekst van de aanbesteding staat 'namens en voor rekening van' [aanbestedende dienst(en)], dan is deze toegevoegd aan de aanbestedingen van de genoemde aanbestedende dienst(en).

26 Indien in de tekst van de aanbesteding staat 'voor rekening van' [aanbestedende dienst(en)], dan is deze alleen genoemd voor de dienst voor wiens rekening de aanbesteding was.

27 Indien in de tekst van de aanbesteding een aanbestedende dienst (mede) ten behoeve van een (aantal) andere dienst(en) aanbesteedt, wordt deze dienst beschouwd als één van de aanbestedende partijen.

28 Als bij de beschrijving van de opdracht in de publicatie werd aangegeven dat een aanbesteding mede namens een andere partij wordt uitgevoerd, dan werd bij het registreren hiervan melding gemaakt van een I-partijen-aanbesteding. Toevoegen aan de aanbestedingen van de andere genoemde aanbestedende diensten gebeurde alleen als ze expliciet genoemd stonden in de aankondiging EN wanneer ze werden genoemd bij de kolom "aanbestedende dienst". Was dit niet het geval, dan werd de aanbesteding alleen genoemd bij de dienst die het namens/mede namens/samen met de niet nader genoemde anderen uitvoert.

29 (Mede in het verlengde van het vorige punt:) Wanneer een (al dan niet vast) samenwerkingsverband van bijvoorbeeld gemeenten aanbesteedt, werd/werden:

- (a) dit samenwerkingsverband/-orgaan zelf niet als aanbestedende dienst beschouwd
- (b) de onderliggende instellingen (gemeenten) alleen meegeteld als aanbestedende dienst als ze expliciet genoemd stonden in de aankondiging EN wanneer ze stonden genoemd bij de kolom "aanbestedende dienst".

30 Wanneer een aanbesteding door/namens/ten behoeve van meer partijen werd uitgevoerd, kon het voorkomen dat die aanbesteding wel als hit werd gevonden bij de ene partij, maar niet bij de ander (ondanks het hanteren van de juiste zoektermen).

Het is onduidelijk waardoor deze inconsequentie bij TED wordt veroorzaakt. Wanneer werd opgemerkt dat een dienst wel aan een aanbesteding had meegedaan, doch deze in TED niet werd gevonden, is de aanbesteding alsnog wel onder de naam van deze dienst toegevoegd, ook al bleef TED 0 hits geven bij die dienst. Voorbeelden: gemeenten Uden en Wymbritseradiel. Beide gemeenten gaven geen hits in TED. Uit een gezamenlijke aanbesteding met andere gemeenten bleek echter dat deze gemeenten eveneens partij waren bij die aanbestedingen. Deze zijn dan ook nog toegevoegd onder de naam van Uden en Wymbritseradiel.



Percelen

- 31 Aanbestedingen kunnen zijn opgedeeld in percelen. Deze zijn geteld als meerdere aanbestedingen (een aanbesteding per perceel).
- 32 Omdat het bij aanbestedingen in percelen nauwelijks mogelijk was om de gebruikte CPV-codes goed te verdelen over de percelen, werden bij de registratie alle codes bij elk perceel genoemd (tenzij overduidelijk anders aangegeven in de publicatie).
- 33 Percelen waarvoor niet was gegund, werden niet opgenomen in het overzicht (uiteraard was dit alleen af te leiden uit gunningspublicaties).
- 34 In sommige gevallen is uitgegaan van het aantal partijen aan wie is gegund in plaats van het aantal percelen. Voorbeeld: 14 percelen zijn bij gunning verdeeld over drie partijen en van die drie partijen wordt per partij (en dus per perceel) een totaalprijs genoemd.
- 35 Wanneer een aanbestedende dienst wel percelen formuleerde, doch de marktpartijen op de gehele opdracht dienden in te schrijven, is toch uitgegaan van een aanbesteding in percelen, omdat de gunning wel in percelen kan plaatsvinden.
- 36 Als inschrijven op gedeelten van de opdracht door de aanbestedende dienst werd toegestaan, doch door de aanbestedende dienst zelf geen percelen waren geformuleerd, is ervan uitgegaan dat de aanbesteding niet uit percelen bestond. Eventuele prijzen van leveranciers die op gedeelten inschreven, werden dan bij elkaar geteld
- 37 Als een aanbesteding door meer partijen in meer percelen is ingedeeld, waarbij per instelling een perceel is aanbesteed, werd bij elke dienst alleen zijn/haar eigen perceel geregistreerd. Wel is aangegeven dat er meer percelen in de aanbesteding zitten, doch dat de andere percelen ten behoeve van andere instellingen waren. Voorbeeld: een aanbesteding van leerlingenvervoer door de gemeenten A, B en C. Perceel 1 is het leerlingenvervoer vanuit gemeente A, perceel 2 is het leerlingenvervoer vanuit gemeente B en perceel 3 is het leerlingenvervoer vanuit gemeente C. Bij gemeente A is dan alleen het onderwerp en eventuele bedrag van perceel 1 ingevoerd en aangegeven dat er wel meer percelen waren, doch dat deze voor andere gemeenten golden.



Inkoopvolume

38 Wanneer bij een prijs of raming niet werd aangegeven of het in- of exclusief BTW was, dan werd dit als “niet bekend” ingevuld in het overzicht.

39 In het enkele geval dat geen valuta werd genoemd in een publicatie, is deze ingeschat aan de hand van het jaartal. Hierbij is natuurlijk wel gecheckt of dit bedrag enigszins reëel was.

40 Als in een aankondiging een raming werd gegeven van bijvoorbeeld €300.000-500.000, dan is als prijs het gemiddelde van €400.000 genoemd.

41 Als in een gunningspublicatie geen prijs werd genoemd, maar wel de waarde van de ingediende offertes, dan is als prijs het gemiddelde van die offerte-waarden ingevuld.

De CPV-codes

42 Omdat in 1999 nieuwe CPV-codes zijn vastgesteld, worden in een aantal aanbestedingen zowel oude als nieuwe CPV-codes genoemd. In het overzicht zijn evenwel alleen de recente CPV-codes gehanteerd, ook wanneer de oorspronkelijke codes afweken van de huidige.

43 Wanneer de opgegeven CPV-code niet klopt ten opzichte van de beschrijving van de opdracht van de aanbesteding, is de code wel ingevuld, doch niet gehanteerd bij het koppelen van de TED-resultaten aan de jaarrekeningen. Bij die koppeling is uitgegaan van de beschrijving van de opdracht, zoals in de publicatie gegeven door de aanbestedende dienst.

TED en CDIU vergeleken

44 De bestanden ontvangen van het CDIU³¹ bevatten de volgende gegevens per categorie aanbestedende dienst:

- (a) Aanbestedende dienst;
- (b) Jaar;
- (c) Werk/levering of dienst;
- (d) Code (CPC/CPV/N en dergelijke)
- (e) Aantal aanbestedingen van dit type
- (f) Totale opdrachtwaarde;

³¹ CDIU staat voor Centrale Dienst voor In- en Uitvoer. Deze dienst is onderdeel van de Douane (Ministerie van Financiën).



45 Deze gegevens zijn verkregen door jaarlijks een vragenlijst te versturen naar de aanbestedende diensten met de vraag om aan te geven wat er in dat jaar Europees is aanbesteed en de antwoorden te retourneren.

46 Het doel van de vergelijking van de CDIU gegevens met de TED-analyse was om de gegevensbronnen te vergelijken op de betrouwbaarheid om zodoende de juiste gegevens bron te gebruiken voor verder analyse.

47 De gegevens van het CDIU zijn gekoppeld aan de verkregen gegevens van de aanbestedende diensten uit de TED-analyse. Dit heeft geleid tot het volgende resultaat:

	TED	CDIU
Gemeenten	3523	735
Provincies	297	114
Waterschappen	461	189
Academische ziekenhuizen	253	107
Universiteiten	335	148
Rijksmusea	17	8
Politie	446	83

48 Het CDIU beschikte niet over de aanbestedingsgegevens van de hogescholen. Voor de kerndepartementen is geen vergelijking gemaakt tussen TED en CDIU; de verschillenanalyse tussen TED en CDIU is in de eerste fase van het onderzoek uitgevoerd, toen nog geen beschikking was over TED-gegevens voor de kerndepartementen.

49 De grote verschillen tussen TED en CDIU zijn voor een deel te verklaren doordat in de Nalevingsmeting gesteld is dat een perceel gelijk is aan één aanbesteding. Het overige is te verklaren door non-respons of onvolledige respons op de vragenlijst van het CDIU.

50 Voor een aantal gevallen leverde de vergelijking aanbestedingen op die in eerste instantie niet in de TED gevonden waren. De ontbrekende aanbestedingen zijn alsnog toegevoegd aan de spreadsheet. Wanneer de TED-analyse meer aanbestedingen aangaf dan de CDIU-gegevens is ervan uit gegaan dat de CDIU gegevens onvolledig waren.

D Methode van vaststellen van wat zou moeten worden aanbesteed: de jaarrekeningenmethode

- 1 Onder 'naleving' wordt verstaan de Europees aanbestede inkoop als percentage van de totale aanbestedingsplichtige inkoop, zowel in aantal als volume. Om de totale aanbestedingsplichtige inkoop te bepalen is voor alle onderzochte aanbestedende diensten een jaarrekeningenmethode gehanteerd, met als toets op de aannemelijkheid van de resultaten de uitkomsten met behulp van de Telgen-methodiek (uitsluitend voor de waterschappen en gemeenten).
- 2 De daadwerkelijk Europees aanbestede inkoop wordt vastgesteld met behulp van de zogenoemde TED-database.
- 3 De onderzoeksmethodiek bestaat op hoofdlijnen uit een viertal stappen (zie Figuur 22).



Figuur 22: Onderzoeksmethodiek op hoofdlijnen



Stap I - Bepaling inkoopvolume per inkooppakket

Definitie van inkooppakketten volgens de Europese richtlijnen

De richtlijnteksten bieden weinig aanknopingspunten om vast te stellen wanneer opdrachten bij elkaar dienen te worden opgeteld en dus in zijn geheel dienen te worden aanbesteed.

De belangrijkste bepaling die de richtlijnen bevatten over het al dan niet optellen van opdrachten zijn de opmerkingen dat:

- Opdrachten of werken niet mogen worden gesplitst teneinde deze aan de toepassing van de richtlijn(en) te onttrekken (artikel 6, vierde lid van de richtlijn Werken);
- De keuze van de ramingsmethode niet bedoeld mag zijn om de toepassing van de richtlijn te ontgaan en dat evenmin een aanbesteding voor een bepaald bedrag aan diensten mag worden opgesplitst om de toepassing van de richtlijn te ontgaan (artikel 7, derde lid richtlijn Diensten);
- Een voorgenomen aankoop van een bepaalde hoeveelheid goederen niet mag worden gesplitst teneinde deze aan de toepassing van de richtlijn te onttrekken (artikel 5, zesde lid richtlijn Leveringen).

Naast deze opmerkingen, worden de volgende criteria om vast te stellen of sprake is van één inkooppakket in de richtlijnen, de toelichting daarop of vanuit jurisprudentie genoemd:

- Er is sprake van homogene goederen, dat wil zeggen goederen die voor eenzelfde doel bestemd zijn;
- Er is sprake van functioneel samenhangende opdrachten, die als één Programma van Eisen worden gezien
- De goederen/diensten/werken kunnen bij één leverancier worden afgenomen.

4 Belangrijk door ons gehanteerd uitgangspunt is dat een aanbestedende dienst vanuit de eigen behoefte en inkoopstrategie een inkooppakket kan samenstellen. Hierdoor ontstaan bij de aanbestedende diensten inkooppakketten die – vanuit de specifieke strategie en behoefte – samenhangend zijn. Binnen de publieke sector is op die manier de breed gehanteerde PIA-indeling³² in inkooppakketten (secundair georiënteerd) ontstaan, die aansluit bij de kenmerken van organisaties in de publieke sector. Daarnaast zijn er per categorie aanbestedende diensten inkooppakketten die specifiek zijn voor de betreffende organisatie en vooral primair proces georiënteerd zijn.

³² Zie bijlage E.



5 Om de naleving te kunnen bepalen, is het voor dit onderzoek vereist dat de gehanteerde indeling in inkooppakketten zodanig is dat deze voldoen aan de in bovenstaande kader aangegeven criteria (homogeniteit, in te kopen bij één leverancier). Om die reden zijn niet alle inkooppakketten uit de PIA-indeling onderzocht, maar uitsluitend die pakketten die aan de voornoemde criteria voldoen.

6 Dit betekent dat de volgende inkooppakketten zijn afgefallen:

- (a) Studie en opleiding: Wordt (als IB-dienst) beschouwd als een niet-homogeen inkoopsegment, waarvoor de naleving van de EU-Richtlijnen niet eenduidig kan worden bepaald;
- (b) Reis- en verblijfkosten: Wordt niet nader onderzocht vanwege de grote diversiteit aan uitgaven en declaraties;
- (c) Kinderopvang: De wijze waarop kinderopvang wordt georganiseerd en gefinancierd varieert in sterk mate en wordt daarom niet nader onderzocht;
- (d) Representatiekosten: Wordt niet nader onderzocht vanwege de grote diversiteit aan uitgaven en declaraties;
- (e) Vakliteratuur en abonnementen: Wordt beschouwd als niet-aanbestedingsplichtig;
- (f) Beleidsondersteunend onderzoek: Van een homogeen (IA-) inkoopsegment is geen sprake, de afzonderlijke beleidsonderzoeken zijn veelal op verschillende thema's gericht, de te benaderen markt van inschrijvers verschilt daardoor;
- (g) Juridisch onderzoek en advies: Ook dit (IB) inkoopsegment wordt niet beschouwd als een homogeen inkoopsegment. De diversiteit in juridische ondersteuning is groot. Het inkoopsegment is daarom niet verder onderzocht;
- (h) Vracht/porti/verzendkosten: Wordt niet nader onderzocht vanwege de afwezigheid van openstelling van de postmarkt voor alle brieven en poststukken;
- (i) Huur gebouwen: Huur van gebouwen (van derden) wordt aangemerkt als niet-aanbestedingsplichtig;
- (j) Energie en water: Vanwege de recente openstelling van de energiemarkt (gas en electra: tweede tranche 1 januari 2002, derde tranche 1 juli 2004) wordt dit inkoopsegment buiten beschouwing gelaten;
- (k) Aanschaf kunst: Wordt gezien het specifieke karakter van de aanschaffingen buiten beschouwing gelaten;
- (l) Prothesen en implantaten: Binnen academische ziekenhuizen wordt het ontwikkelen van prothesen en implantaten veelal door medici en leveranciers gezamenlijk uitgevoerd. Patenten of octrooien kunnen hierbij verkregen worden. Het afnemen van dergelijke producten is niet-aanbestedingsplichtig, het selecteren van de (ontwikkel-)leverancier in dit geval wellicht wel. Gezien het feit dat hier geen eenduidige lijn door ziekenhuizen in wordt gehanteerd is dit inkoopsegment niet nader onderzocht.



7 In bijlage E is aangegeven welke inkooppakketten zijn meegenomen in het onderzoek. Deze inkooppakketten dienen dus in zijn geheel Europees te worden aanbesteed, mits aanvullend wordt voldaan aan de daarvoor geldende eisen in relatie tot de drempelbedragen (zie Stap 3).

8 Stap I bestaat uit de volgende substappen:

- (a) Stap I-1: bepalen van het inkoopvolume van de aanbestedende diensten;
- (b) Stap I-2: vertalen van een beleidsinhoudelijke indeling van de jaarrekening naar een functionele indeling van de jaarrekening;
- (c) Stap I-3: toedeling van het inkoopvolume aan inkooppakketten op basis van de jaarrekening. Hierbij zijn drie verschillende methoden gehanteerd (afhankelijk van de mate van detail in de jaarrekening):
 - (i) I-3A: op basis van uitsluitend de jaarrekening;
 - (ii) I-3B: op basis van de jaarrekening, aangevuld met normcijfers en jaarrekeningen van onderzochte aanbestedende diensten in dezelfde categorie;
 - (iii) I-3C: op basis van de jaarrekening, aangevuld met gegevens uit de begroting.

Stap I-1: bepalen van het inkoopvolume van de aanbestedende diensten

Beschrijving

9 Inkoop wordt, binnen de context van dit onderzoek onder *overheidsdiensten*, beschouwd als de totale uitgaven van een dienst, minus de directe personeelslasten (salarissen, sociale lasten et cetera), minus subsidies en verschuldigde belastingen. In stap I-1 wordt, gebruik makend van deze definitie, het inkoopvolume uit de jaarrekeningen afgeleid.

10 Het inkoopvolume per inkooppakket is bepaald op basis van jaarrekeningen over 2002, van waaruit de inkoopvolumes per inkooppakket voor 2002 worden bepaald. Gestart is met het onderzoeken van de jaarrekeningen van een steekproef van 161 organisaties uit de gehele onderzoekspopulatie, zie onderstaande tabel.

	Aantal in onderzoekspopulatie	Aantal in steekproef	Toelichting
Rijk - kerndepartementen	13	10	Steekproef
Gemeenten - G4	4	4	Integraal
Gemeenten - overig	485	25	Gestratificeerde steekproef
Provincies	12	12	Integraal
Waterschappen	48	20	Gestratificeerde steekproef
Academische ziekenhuizen	8	8	Integraal
HBO-instellingen	47	21	Aselecte steekproef
Universiteiten	14	14	Integraal
Rijksmuseale instellingen	22	22	Integraal
Politieregio's	25	25	Integraal
Totaal	678	161	

Tabel 35: Onderzoekspopulatie en steekproefomvang

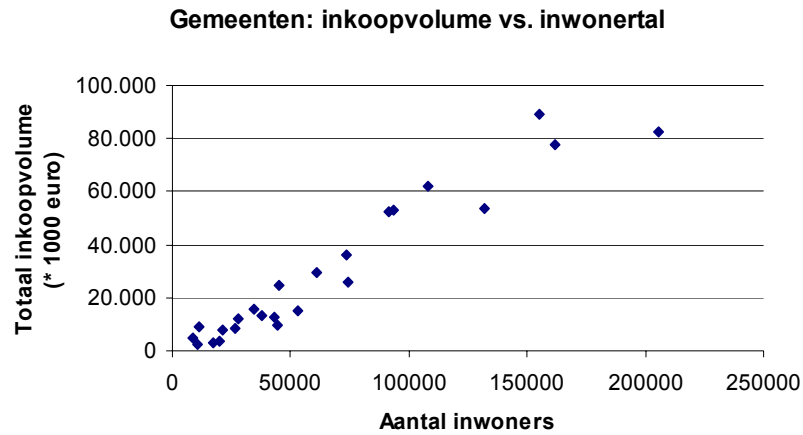
11 Voor het overgrote deel van de onderzochte categorieën is sprake van een integrale steekproef, dus met maximale nauwkeurigheid.

12 Voor de categorie **overige gemeenten** is een gestratificeerde steekproef³³ getrokken, waarbij is gestratificeerd op omvangsklasse (gemeten in aantal inwoners). Voor de gemeenten in de steekproef is de jaarrekening onderzocht, zodat het inkoopvolume per inkooppakket met maximale nauwkeurigheid kan worden bepaald. Voor de gemeenten die niet in de steekproef vallen, is het inkoopvolume per inkooppakket 'geconstrueerd' met behulp van een lineaire regressietechniek met het aantal inwoners als verklarende variabele. Deze constructie van de jaarrekening is vereist om ook voor deze gemeenten het nalevingspercentage te kunnen vaststellen met behulp van de werkelijk uitgevoerde aanbestedingen, zoals gevonden in de TED-database.

13 In onderstaande figuur is duidelijk te zien dat er een sterke correlatie bestaat tussen het aantal inwoners in een gemeente en het inkoopvolume. Dit rechtvaardigt het gebruik van de hierboven genoemde regressietechniek om inkoopvolumes te construeren voor de gemeenten die niet in de steekproef zijn opgenomen.

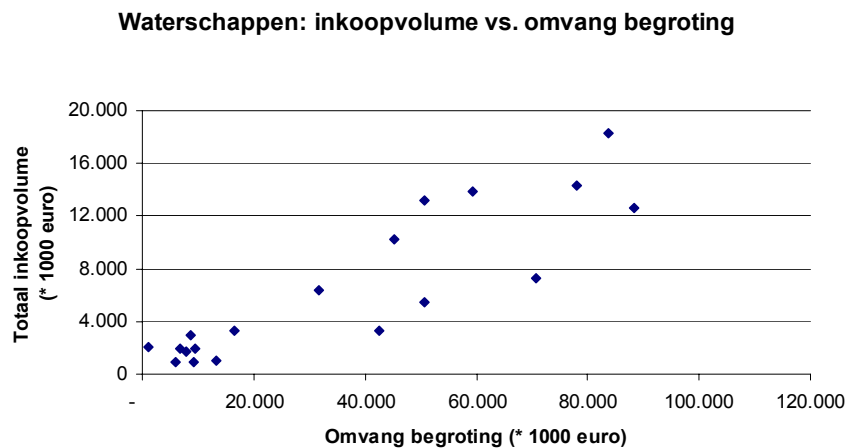
³³ Bij een gestratificeerde steekproef wordt de gehele (inhomogene) populatie opgedeeld in homogene subpopulaties, waaruit een steekproef wordt getrokken. Hierdoor wordt gerealiseerd dat er in de steekproef voldoende rekening wordt gehouden met de variatie van kenmerken in de gehele populatie (ofwel: er is sprake van representativiteit en bij voldoende steekproefomvang ook van nauwkeurigheid).

S I G N I F I C A N T



Figuur 23: Het inkoopvolume van gemeenten (kosten) uitgezet tegen het aantal inwoners

14 Voor de categorie **waterschappen** is een vergelijkbare methode gehanteerd om de jaarrekening van de andere waterschappen te 'construeren', waarbij de omvang van de begroting is gebruikt als verklarende variabele. Bij waterschappen is een duidelijke correlatie waar te nemen tussen het inkoopvolume en de omvang van de begroting.



Figuur 24: Het inkoopvolume van waterschappen (kosten) uitgezet tegen de omvang van de begroting



15 De regressiemethodiek is uitsluitend toegepast voor de reguliere, jaarlijks terugkerende **exploitatiekosten**. Uitsluitend hiervoor blijkt de correlatie tussen de verklarende variabele en het inkoopvolume goed te maken. Voor de (incidentele) **investeringen** wordt het inkoopvolume niet per organisatie bepaald, maar per inkooppakket per categorie aanbestedende diensten. Uitgangspunt hierbij is dat het totale jaarlijkse volume aan investeringen per categorie niet sterk zal variëren, maar dat er een sterke variatie is per aanbestedende dienst; grote investeringen zullen niet jaarlijks en niet voor ieder inkooppakket en voor iedere aanbestedende dienst optreden.

16 Het is niet altijd mogelijk gebleken om de toedeling vanuit de jaarrekening naar inkooppakketten rechtstreeks te maken. Voor een deel van de aanbestedende diensten was het detail van de jaarrekening daarvoor te gering. In die gevallen is gebruik gemaakt van:

- (a) Geanonimiseerde resultaten van **inkoopdoorlichtingen** die Significant in voorgaande jaren heeft uitgevoerd;
- (b) Gegevens uit jaarrekeningen van onderzochte aanbestedende diensten in dezelfde categorie.

Met behulp van deze gegevens is een regressie uitgevoerd om de inkoopvolumes te construeren, gebruik makend van voor de betreffende categorie aanbestedende dienst en inkooppakket relevante verklarende variabele.

17 Voor de **kerndepartementen** is direct gebruik gemaakt van de resultaten van inkoopdoorlichtingen, zoals op verzoek van het PIA verstrekt door de coördinerend directeur inkoop (CDI) van de desbetreffende ministeries.

Uitgangspunten en reikwijdte

Omgaan met fusies

18 Blijkt uit de analyse van het jaarverslag dat de betreffende aanbestedende dienst het resultaat is van een recente fusie, dan is in het onderzoek dit als volgt meegenomen: Wanneer er sprake was van een bestuursfusie, wat in de steekproef aan de orde blijkt te zijn bij een aantal hogescholen, dan blijven de oorspronkelijke organisaties in stand (entiteiten veranderen niet) en wordt er (slechts) een extra bestuurslaag boven geplaatst. Wij beschouwen de individuele hogescholen dus als aparte aanbestedende diensten. De populatie aan individuele aanbestedende diensten in de sector hogescholen verandert hierdoor voor het onderzoek dus niet.



19 Blijkt dat er sprake is geweest van een instellingsfusie, hetgeen betekent dat er een juridische fusie plaatsvindt en twee entiteiten opgaan in de nieuwe entiteit, dan beschouwen we de nieuwe organisatie als de aanbestedende dienst uit de populatie. Dit fusiemodel komt voor bij enkele hogescholen; ook fusies van gemeenten en waterschappen zijn in deze categorie te beschouwen. In het onderzoek wordt er vanuit gegaan dat als één van de originele fusiepartijen in het recente verleden (te relateren aan de normlengte van het contract) een Europese aanbesteding voor een inkoopsegment heeft uitgevoerd, dat dit contract ook beschikbaar zal zijn voor de nieuwe entiteit. We stellen dus niet dat een gefuseerde organisatie alles opnieuw Europees aanbesteed zou moeten hebben op het moment dat de gefuseerde organisatie van start gaat.

De Waterlandstichting

20 Tijdens het analyseren van de TED-database kwam de Waterlandstichting naar voren in de sector waterschappen. Uit de scan van de TED-database blijkt dat diverse werken en installaties door hen zijn aanbesteed, waarbij onduidelijk is namens wie deze Europees zijn aanbesteed. Wij sluiten niet uit dat zij bijvoorbeeld ook voor provincies of gemeenten hebben aanbesteed. In het onderzoek zijn de Europese aanbestedingen vanuit de Waterland Stichting dan ook niet verwerkt. Aanbestedingen die wel conform Europese wetgeving door de Waterland Stichting namens een waterschap worden uitgevoerd, worden dus niet meegenomen.

Inkoopsamenwerking

21 De afgelopen jaren zijn als resultaat van de professionalisering van inkoopfuncties diverse initiatieven gestart waarin aanbestedende diensten kennis en aanbestedingsdocumenten uitwisselen, en gezamenlijk Europese aanbestedingstrajecten uitvoeren. Deze gezamenlijke aanbestedingen zien we met name bij gemeenten en academische ziekenhuizen. Zo fungeert bijvoorbeeld de gemeente Groningen als trekker voor menige aanbesteding in de regio; en besteedt het LUMC aan samen met de VU Amsterdam. De kerndepartementen werken incidenteel met elkaar samen, zoals Binnenlandse Zaken en Justitie, of participeren in departementbrede aanbestedingen. Voor deze gezamenlijke Europese aanbestedingen wordt in de meldingen in de TED-database altijd gemeld welke aanbestedende diensten participeren in de aanbesteding.

22 In de sector 'gemeenten' kennen we het Inkoopbureau West-Brabant, een structureel samenwerkingsverband van en voor 17 gemeenten in de regio West-Brabant, Zuid-Holland-zuid en Zeeland. Het Inkoopbureau West-Brabant begeleidt deelnemende gemeenten bij Europese aanbestedingen van leveringen, diensten en werken. In de publicaties in de TED-database worden zij als penvoerder gemeld, namens de deelnemende gemeenten. Deze gemeenten worden dan ook in de aankondiging genoemd.



23 Als uitgangspunt voor gezamenlijke aanbestedingen kan worden gesteld dat de deelnemende aanbestedende diensten in de TED-publicaties worden genomen. Bij het zoeken in de TED-database naar uitgevoerde aanbestedingen van een zekere aanbestedende dienst, dient dus te worden geselecteerd op aanbestedingen die door deze organisatie zelf zijn uitgevoerd, of waar in gezamenlijkheid is opgetreden. Overigens besteedt bijvoorbeeld ook het NIC schoonmaak aan namens gemeenten; ook dan wordt ook de naam van de aanbestedende dienst uit de TED-publicatie gefilterd.

Stap 1-2: vertalen van een beleidsinhoudelijke indeling van de jaarrekening naar een functionele indeling van de jaarrekening

Beschrijving

24 De jaarrekeningen verschillen onderling naar:

- (a) De wijze van indeling van de jaarrekening (rapportagevorm):
 - (i) Functioneel (opsplitsing naar huisvestingskosten, automatisering, et cetera);
 - (ii) Beleidsinhoudelijk (opsplitsing naar beleidsfunctie, zoals veiligheid, verkeer & vervoer, et cetera)
 - (iii) Eigen indeling of mengvorm;
- (b) De mate van detail, waarbij ruwweg drie typen zijn te onderscheiden:
 - (i) Gedetailleerd: op bijna alle deelgebieden zijn de hoofdgroepen te verdelen in meerdere gedetailleerde kosten- en investeringsposten, waardoor toedeling aan inkooppakketten (vrijwel) rechtstreeks kan plaatsvinden;
 - (ii) Weinig gedetailleerd: toedeling aan inkooppakketten kan niet rechtstreeks plaatsvinden.

25 In stap 1-2 wordt voor de aanbestedende diensten met een beleidsinhoudelijke (thematische) rapportagevorm de relevante informatie uit de jaarrekening vertaald naar een functionele indeling. De kosten voor bijvoorbeeld marketing/PR/communicatie per beleidsterrein dienen bij elkaar opgeteld te worden.

Uitgangspunten en reikwijdte

Algemeen

26 Indien de jaarrekeningpost overeenkomt met de omschrijving van het inkooppakket wordt dit in de betreffende post ingevoerd.



27 Als de jaarrekeningposten niet geheel overeenkomen met de omschrijving van de inkooppakketten, maar toch aangenomen kan worden dat dit wel onder een inkooppakket valt, is dit onder het inkooppakket verdeeld.

28 Een splitsing is proberen te maken tussen 'niet in te delen uitgaven' en 'geen inkopen'. 'Geen inkopen' zijn dan rente en afschrijvingen, inkomenoverdrachten, vermogensoverdrachten, rijksoverdrachten, salarissen, bij geen specificatie de kostenplaatsen, reserveringen, toevoeging voorzieningen en kapitaallasten.

HBO's, Universiteiten, Musea en Politieregio's

29 Toelichting: bijna alle jaarrekeningen gespecificeerd naar kostensoorten. Hierdoor konden de jaarrekeningposten redelijk goed verdeeld worden naar inkooppakketten. Wel zijn de volgende aannames gebruikt:

- (a) Kantoorapparatuur: indien in de jaarrekening de post 'inventaris en apparatuur' vermeld stond, is deze post ingedeeld bij kantoorapparatuur;
- (b) Aanschaf hardware: indien in de jaarrekening de post 'automatisering' vermeld stond (ook: automatisering en apparatuur, automatisering en communicatie), is deze post ingedeeld bij aanschaf hardware;
- (c) Netwerk: de post 'verbindingen' of 'verbindingen en apparatuur' bij m.n. politieregio's wordt ingedeeld bij Netwerk/infrastructuur;
- (d) Uitzendkrachten: hier zijn alle personeel van derden opgenomen, die geen management- of adviesfunctie vervullen (i.e. niet in één van de andere categorieën passen). We maken de aanname dat als er 'personeel van derden' staat dat het dan uitzendkrachten betreft;
- (e) Realisatie burger- en utiliteitsbouw: hier zijn alle werkzaamheden met betrekking tot nieuw- of verbouw van gebouwen en ook investering terreinen. Bouwkundige diensten kunnen hieronder vallen. Onder realisatie burger- en utiliteitsbouw zouden ook gebouwinstallaties kunnen vallen;
- (f) Catering: Kantinekosten zijn onder catering ingedeeld.

Provincies, gemeenten

30 Toelichting: jaarrekeningen zijn veelal ingedeeld naar beleidsgebieden of dan wel op zeer globale kostensoorten. Gebruikt zijn de staat van investeringen en de verzamel- en consolidatiestaat met/ zonder een specificatie.

31 De aanname om het inkoopvolume te bepalen was: energie, personeel van derden, duurzame goederen, overige goederen en diensten en investeringen. Als er bij kostenplaatsen geen specificatie is dan zijn we er vanuit gegaan dat dit geen inkoop is.



32 De volgende aannames zijn gemaakt:

- (a) Overige goederen en diensten: het is niet bekend of dit alleen maar extern gegenereerde kosten zijn. Dit is wel aangenomen.
- (b) Afvalverwerking: alle kosten met betrekking tot het ophalen en verwerken van afval.

Waterschappen

33 Toelichting: de indeling van de rekeningen is doorgaans naar kostensoorten, maar de toelichting naar beleidsvelden. Hierdoor zitten er verschillen in specificatie (per beleidsveld) en rekening (kostensoort). Zo veel als mogelijk getracht beide indelingen te matchen. De volgende aannames zijn gemaakt:

- (a) Indien niet is opgenomen dat in onderhoud ook intern gegenereerde kosten zitten (zoals salaris etc) is aangenomen dat het uitsluitend externe kosten betreft. Alle kosten zijn derhalve tot het inkoopvolume gerekend.
- (b) Indien er geen specificatie voor onderhoud is opgenomen bij de kostensoort-indeling is aangenomen dat de afzonderlijke posten onderhoud in de toelichting op de beleidsvelden matchen het saldo van de post onderhoud in de indeling op kostensoort.
- (c) Idem voor diensten door derden / bijdrage aan derden.
- (d) Indien 'personeel derden' niet is gespecificeerd dan is aangenomen dat het gaat om uitzendkrachten.

Stap 1-3: toedeling van het inkoopvolume aan inkooppakketten op basis van de jaarrekening

34 Doel van deze substap is om op basis van de jaarrekening van de te onderzoeken aanbestedende dienst het inkoopvolume per inkooppakket (volgens PIA-indeling) te bepalen.

35 Bij investeringen is bepaald uit welke elementen deze bestaan. Zo zullen investeringen in een nieuw financieel systeem uitgespitst moeten worden in levering software, ICT-diensten vanwege het maatwerk en onderhoud en wellicht een helpdeskfunctie voor het implementatietraject. De waardebepaling van samengestelde opdrachten (zoals projecten of investeringen) heeft betrekking op de waarde van alle functioneel bij elkaar horende onderdelen. Individueel kan elk element onder de drempelwaarde horen; als geheel zal het wellicht boven de Europese drempels uitkomen. Inzicht in uitgevoerde projecten en investeringen is dus van belang.



36 Zo gedetailleerd mogelijk is informatie over het inkoopvolume per inkooppakket uit de jaarrekeningen gehaald. Dat wil zeggen: indien inkoopvolumes niet op het niveau van inkooppakketten bepaald konden worden (bijvoorbeeld Aanschaf hardware), maar wel op het niveau van een cluster inkooppakketten (Automatisering en telecommunicatie), dan is deze informatie geregistreerd.

37 De aanbestedingsplicht (de aanbestedende dienst) ligt op bijvoorbeeld gemeente- of provincieniveau. Onderliggende sectoren, diensten of afdelingen zijn niet apart onderscheiden;

38 De mate van detail van de jaarrekening is in hoge mate bepalend geweest voor de te hanteren methodiek van toedeling en daarmee van de gevolgde substappen:

- (a) Gedetailleerd: de inkooppakketten zijn rechtstreeks uit de jaarrekeningen afgeleid (Stap I-3A)
- (b) Weinig gedetailleerd, waarna de inkooppakketten niet rechtstreeks uit de jaarrekening zijn afgeleid, maar gebruik is gemaakt van beschikbare normcijfers (Stap I-3B);

Stap I-3A: rechtstreekse toedeling

39 Bij jaarrekeningen met een hoge mate van detail zijn de gegevens uit de jaarrekening rechtstreeks toegedeeld aan de clusters van inkooppakketten, alsmede de inkooppakketten uit de PIA-indeling.

Stap I-3B: gebruik van normcijfers

40 Indien de jaarrekening onvoldoende gedetailleerd is, dan is allereerst beoordeeld of er resultaten beschikbaar zijn van eerder door Significant uitgevoerde inkoopdoorlichtingen voor de betreffende categorie aanbestedende dienst. In dat geval is als startpunt hiervan gebruik gemaakt om de toedeling vast te stellen.

41 Per inkooppakket is hiertoe op basis van een kenmerk van de aanbestedende dienst, bijvoorbeeld het aantal medewerkers, patiënten of inwoners een schatting gemaakt van het inkoopvolume. In de tabel hieronder zijn de gehanteerde kenmerken per categorie weergegeven. Voor de kerndepartementen is geen gebruik gemaakt van normcijfers, omdat hiervoor reeds gedetailleerde inkoopgegevens beschikbaar waren.

	Aantal inwoners	Aantal medewerkers	Aantal studenten	Aantal opgenomen patiënten
Rijk - kerndepartementen	niet van toepassing			
Gemeenten	X	X		
Provincies	X	X		
Waterschappen		X		
Universiteiten		X	X	
HBO-instellingen		X	X	
Rijksmuseum instellingen		X		
Academische ziekenhuizen		X		X
Politieregio's		X		

Tabel 36: Gehanteerde kenmerken bij gebruik normcijfers

42 **Fictief voorbeeld:** uit eerdere inkoopdoorlichtingen onder gemeenten is bekend dat aan de aanschaf van software jaarlijks een vast bedrag van € 10.000 wordt uitgegeven, plus € 500 per medewerker. Van een te onderzoeken gemeente in de steekproef is bekend dat er 180 personen werken. Voor het inkooppakket 'aanschaf software' wordt het inkoopvolume dan geschat op $(180 * 500) + 10.000 = 100.000$.

43 Zoveel mogelijk is gebruik gemaakt van cijfers die wél uit de jaarrekening zijn te halen. Indien bijvoorbeeld wel een inkoopvolume bekend is voor het cluster 'Personeelsgerelateerde zaken' maar niet voor de onderliggende inkooppakketten, dan is de totaalsom van de ingeschatte inkoopvolumes opgeteld tot het (reeds bekende) inkoopvolume voor Personeelsgerelateerde zaken. Anders is een correctiefactor toegepast op de ingeschatte inkoopvolumes.

44 Vervolgens zijn de resultaten van de toedeling met behulp van Stap I-3A (rechtstreeks uit de jaarrekeningen bepaald) gebruikt om de resultaten uit de inkoopdoorlichtingen aan te scherpen en aan te vullen. Dit kon doordat in de analyse is gestart met de meest gedetailleerde jaarrekeningen. Met andere woorden: de kwaliteit van de toedeling op grond van normcijfers is iteratief (gedurende het uitvoeren van stap I-3A) verbeterd.

45 Indien er geen resultaten van inkoopdoorlichtingen beschikbaar zijn, is uitsluitend gebruik gemaakt van deze additionele bron.

Stap 2 - Per inkooppakket: wel/niet boven aanbestedingsdrempel

Beschrijving

46 In Stap 1 is het inkoopvolume per inkooppakket bepaald. Op basis hiervan is in Stap 2 bepaald of de inkoop in een inkooppakket wel of niet aanbestedingsplichtig is. Dit is, in principe, het geval indien het inkoopvolume in het desbetreffende jaar boven het geldende drempelbedrag ligt. Er is uitgegaan van de aanname dat het inzicht dat tijdens het onderzoek achteraf verkregen is over wat ingekocht en Europees aanbesteed is, ook voor de aanbesteders aan het begin van een begrotingsjaar inzichtelijk en voorzienbaar is als verwachte uitgaven, organisatiebreed en op inkooppakketniveau.

47 Het drempelbedrag hangt af van het jaartal, het type opdracht (Werken, Leveringen, Diensten of IB-diensten) en de overheidslaag waartoe de aanbestedende dienst behoort (Rijksoverheid of Overige overheid). De gespecificeerde drempelbedragen zijn vastgelegd in bijlage F.

Inkooppakketten	Volume per inkooppakket	Wel/niet aanb. plichtig	Wel/niet Eur. aanbesteed
Primair			
• Project 1	€ 1.500.000	€ 1.500.000	
• Project 2	€ 7.500.000	€ 7.500.000	€ 7.500.000 V
• Etcetera			
Secundair (o.b.v. PIA)			
<i>Automatis. & telecom.</i>			
• Aanschaf hardware	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000 X
• Aanschaf software	€ 100.000	€ 100.000	
• Etcetera			
<i>Exploitatie en beheer</i>			
• Schoonmaak	€ 125.000	€ 125.000	€ 125.000 X
• Beveiliging	€ 55.000	€ 55.000	€ 55.000 V
• Etcetera			
<i>Etcetera</i>			

4-jaars periode

1 2 3

Figuur 25: Vereenvoudigd voorbeeld resultaten bij hantering van het protocol



48 In het voorbeeld in Figuur 25 (voor een aanbestedende dienst die behoort tot de Overige overheid) zijn de 'groene' inkoopsegmenten niet aanbestedingsplichtig:

- (a) Project 1 is een 'Werk'. Het volume is kleiner dan het drempelbedrag (€ 6.242.028 voor het jaar 2002) en hoeft dus niet Europees te worden aanbesteed;
- (b) Aanschaf software valt als losstaande opdracht onder 'Leveringen'. Het volume is kleiner dan het drempelbedrag (€ 249.681). Het inkooppakket is dus niet aanbestedingsplichtig.

49 De 'rode' inkoopsegmenten in het voorbeeld zijn wél aanbestedingsplichtig:

- (a) Het volume van Project 2 is groter dan het drempelbedrag voor Werken;
- (b) Het inkoopvolume voor Aanschaf software is eveneens groter dan het drempelbedrag voor Leveringen (€ 249.681). Deze inkoop moet dus Europees worden aanbesteed;
- (c) Voor 'Schoonmaak' moet de opdrachtwaarde over een periode van vier jaar genomen worden (dus: € 500.000). Dit bedrag is per jaar hoger dan een kwart van de drempel voor 'Diensten' (drempel is € 249.681);
- (d) Voor 'Beveiliging' moet de opdrachtwaarde eveneens over een periode van vier jaar worden genomen (dus: € 220.000). Het drempelbedrag voor 'IB-diensten' is € 200.000. De inkoop in dit inkooppakket dient dus Europees te worden aanbesteed.

Uitgangspunten en reikwijdte

50 In de aanbestedingsrichtlijnen wordt onderscheid gemaakt tussen inkoopsegmenten waarvoor geen totale prijs is vastgesteld en inkoopsegmenten die een zekere regelmaat vertonen. De waardebeoordeling voor de inkoopsegmenten die een zekere regelmaat kennen wordt gebaseerd op het inkoopvolume per 12 maanden. Inkoopsegmenten zonder een totale prijs kennen een waardebeoordeling die gerelateerd is aan de totale contractduur met een maximum van 48 maanden. In het onderzoek is uitgegaan van inkoopsegmenten waarvan de totale 'prijs' van de afgesloten contracten niet vooraf is vastgesteld; de inkoopvolumes zullen dan ook afgezet worden tegen 25%, 50% en 100% van de drempelwaarde, afhankelijk van het type pakket.

Stap 3 - Per inkooppakket boven drempel: wel/niet Europees aanbesteed

51 De inkooppakketten die in Stap 2 zijn aangemerkt als niet-aanbestedingsplichtig (groen gemarkeerd), zijn voor de bepaling van het nalevingspercentage niet meer relevant. Deze laten we in de vervolgstappen dus buiten beschouwing.



52 In Stap 3 vindt voor de aanbestedingsplichtige inkooppakketten de confrontatie plaats met de werkelijk uitgevoerde aanbestedingen. Per inkooppakket is, op basis van CPV-codes, bepaald of er in hetzelfde jaar tenminste één Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden die valt onder het desbetreffende pakket. Hiervoor wordt verwezen naar bijlage E.

53 Indien er in een inkooppakket tenminste één aanbesteding is geweest, dan wordt verondersteld dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor dit inkooppakket zijn 'nageleefd' ['V' in het voorbeeld]. De reden hiervoor is dat het gunningsbedrag regelmatig niet wordt vermeld in TED-publicaties.

54 Voor inkooppakketten waarvoor vier maal de opdrachtwaarde genomen moet worden, dient gekeken te worden of tenminste één Europese aanbesteding *in de afgelopen vier jaar* heeft plaatsgevonden. Indien dit het geval is, dan zijn de aanbestedingsrichtlijnen ook voor dit inkooppakket 'nageleefd' ['V'].

55 In alle andere gevallen zijn de richtlijnen 'niet-nageleefd' ['X']: er heeft geen aankondiging of gunningspublicatie in de TED-database plaatsgevonden in de afgelopen 4 jaren voor de specifieke inkoopsegmenten.

Stap 4 - Bepaling percentage naleving

56 Ten slotte zijn voor de desbetreffende aanbestedende dienst de nalevingspercentages (in inkoopvolume en aantal) als volgt berekend.

Per aanbestedende dienst

Volume

57 Het inkoopvolume van de inkooppakketten waarin de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn nageleefd zijn opgeteld en gedeeld door het totale inkoopvolume over alle aanbestedingsplichtige inkooppakketten.

Aantal

58 Het aantal inkooppakketten waarin de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn nageleefd gedeeld door het totaal aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten.

Leveringen, Diensten en Werken



59 Eveneens zijn de nalevingspercentages berekend voor de categorieën Leveringen, Diensten (inclusief IB-diensten) en Werken. Per inkooppakket is bekend onder welke categorie deze valt. Voor de berekening van de nalevingspercentages voor bijvoorbeeld Diensten, zijn alleen de inkooppakketten geselecteerd die onder 'Diensten' vallen. Vervolgens zijn wederom bovenstaande formules toegepast.

Naleving per categorie van aanbestedende diensten

60 Hierboven zijn nalevingspercentages per aanbestedende dienst bepaald. Dit is relevant om de spreiding van de naleving per categorie van aanbestedende diensten (bijvoorbeeld voor alle Provincies of alle Universiteiten) te bepalen. De onderzoeksresultaten zijn echter alleen geaggregeerd gepresenteerd per categorie.

61 De geaggregeerde nalevingspercentages voor alle aanbestedende diensten in een categorie zijn als volgt bepaald (totaal en uitgesplitst naar Leveringen, Diensten en Werken):

- (a) *In volume*: het totale volume (over alle aanbestedende diensten) van de inkooppakketten waarvoor de richtlijnen zijn nageleefd wordt opgeteld en gedeeld door het totale inkoopvolume over alle aanbestedingsplichtige inkooppakketten;
- (b) *In aantal*: het totaal aantal inkooppakketten (over alle diensten) waarin de richtlijnen zijn nageleefd gedeeld door het totaal aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten.

62 Ten aanzien van verzelfstandiging van diensten, dient te worden opgemerkt dat dit tot effect zal hebben dat bij gebruik van de jaarrekening van 2002 als maatstaf voor de jaarrekening van de voorgaande jaren (pre-verzelfstandiging) er een relatieve onderschatting zal zijn van het totale inkoopvolume in de voorgaande jaren. Dit kan leiden tot een overschatting van het nalevingspercentage voor de betreffende aanbestedende diensten in de jaren voorafgaande aan de verzelfstandiging.

Periode 1998-2001

63 Voor de jaren 1998 – 2001 geldt dat de in de jaarrekening gevonden uitgaven voor inkooppakketten met een gebruikelijke looptijd van het contract van 2 of 4 jaar niet altijd zijn terug te vinden in de TED-database, omdat het jaar van contractering en aanbesteding vóór de onderzoeksperiode komt te liggen. De betreffende inkooppakketten zijn voor deze jaren niet meegenomen.



64 Omdat hiermee voor deze jaren het aantal bruikbare inkooppakketten dat overblijft relatief gering is, is besloten om voor deze jaren (die bedoeld zijn om trends te laten zien in de mate van naleving) uitsluitend het aantal uitgevoerde aanbestedingen te rapporteren, uitgesplitst naar leveringen, diensten en werken.



E Indeling in inkooppakketten

1 Belangrijk door ons uitgangspunt is dat een aanbestedende dienst vanuit de eigen behoefte en inkoopstrategie een inkooppakket kan samenstellen. Hierdoor ontstaan bij de aanbestedende diensten inkooppakketten die – vanuit de specifieke strategie en behoefte – samenhangend zijn. Binnen de publieke sector is op die manier de breed gehanteerde PIA-indeling³⁴ in inkooppakketten (secundair georiënteerd) ontstaan, die aansluit bij de kenmerken van organisaties in de publieke sector. Deze PIA-indeling is in het onderzoek als basis gehanteerd. Daarnaast zijn er per categorie aanbestedende diensten inkooppakketten die specifiek zijn voor de betreffende organisatie en vooral primair proces georiënteerd zijn.

2 Om de naleving te kunnen bepalen, is het voor dit onderzoek vereist dat de gehanteerde indeling in inkooppakketten zodanig is dat deze voldoen aan de in bovenstaande kader aangegeven criteria (homogeniteit, in te kopen bij één leverancier). Om die reden zijn niet alle inkooppakketten uit de PIA-indeling onderzocht, maar uitsluitend die pakketten die aan de voornoemde criteria voldoen.

3 Op de volgende pagina's is de gehanteerde indeling opgenomen.

³⁴ Zie bijlage E.

	Inkooppakket	Soort	Periode Kosten	Periode Investerings
01	PERSONEELSGERELATEERDE ZAKEN			
	0101 Studie & opleiding	Niet nader onderzoeken	1 jaar	
	0102 Reis - & verblijfkosten	Niet nader onderzoeken	1 jaar	
	0103 Recruitement/werving & selectie	Dienst (1B)	4 jaar	
	0104 Bedrijfskleding	Levering	4 jaar	
	0105 ARBO	Dienst (1B)	4 jaar	
	0106 Kinderopvang	Niet nader onderzoeken	4 jaar	
	0107 Representatiekosten	Niet nader onderzoeken	1 jaar	
	0108 Verhuis/detacheringskosten	Dienst	4 jaar	
02	KANTOORINRICHTING EN BENODIGDHEDEN			
	0201 Kantoorartikelen	Levering	4 jaar	
	0202 Kantoorinrichting	Levering	1 jaar	
	0203 Kantoorapparatuur	Levering	1 jaar	1 jaar
	0204 Reproductiekosten	Dienst	4 jaar	
	0205 Drukkerwerk	Dienst	4 jaar	
	0206 Vakliteratuur en abonnementen	Niet nader onderzoeken	1 jaar	
	0207 Archief	Levering	1 jaar	
03	AUTOMATISERING / TELECOMMUNICATIE			
	0301 Aanschaf hardware	Levering	4 jaar	1 jaar
	0302 Aanschaf software	Levering	4 jaar	1 jaar
	0303 Netwerken / infrastructuur	Levering	4 jaar	
	0304 Telecommunicatie	Levering / Dienst	4 jaar (diensten)	1 jaar (centrale)
04	ADVISEURS EN FLEXIBELE ARBEID			
	0401 Interim management	Dienst (1B)	4 jaar	
	0402 Uitzendkrachten	Dienst (1B)	4 jaar	
	0403 Organisatie- en formatieadvies	Dienst	4 jaar	
	0404 Beleidsondersteunend onderzoek	Niet nader onderzoeken	1 jaar	
	0405 ICT diensten en ICT advies	Dienst	4 jaar	
	0406 Juridisch onderzoek en advies	Niet nader onderzoeken	4 jaar	
	0407 Marketing/PR/communicatie	Dienst	4 jaar	
	0408 Overige diensten	Dienst	4 jaar	
	0409 Ingenieurs- en milieudiensten	Dienst	4 jaar	
05	VERVOER, EMBALLAGE, VERZEKERINGEN			
	0501 Dienst-/lease vervoersmiddelen	Levering	4 jaar	1 jaar
	0502 Vracht/ porti/ verzendkosten	Niet nader onderzoeken	4 jaar	
	0503 Koeriersdiensten	Dienst	4 jaar	
	0504 Bankkosten	Dienst	4 jaar	
	0505 Verzekeringen	Dienst	4 jaar	
06	AANSCHAF/HUUR GEBOUWEN, INSTALLATIES			
	0601 Aanschaf gebouwinstallaties	Levering	1 jaar	2 jaar
	0602 Aanschaf vaste inrichting	Levering	1 jaar	2 jaar
	0603 Huur gebouwen enz.	Niet aanbestedingsplichtig	4 jaar	
	0604 Realisatie Burger- en Utiliteitsbouw	Werk		2 jaar

	Inkooppakket	Soort	Periode Kosten	Periode Investerings
07	EXPLOITATIE, BEHEER GEBOUWEN, INSTALLATIES			
	0701 Onderhoud bouwkundig	Dienst	4 jaar	
	0702 Schoonmaak	Dienst	4 jaar	
	0703 Beveiliging	Dienst (1B)	4 jaar	
	0704 Catering	Dienst (1B)	4 jaar	
	0705 Energie en water	Levering	4 jaar	
	0706 Groenvoorziening	Dienst	4 jaar	
	0707 Afvalverwerking	Dienst	4 jaar	
	0708 Bedrijfs hulpverlening	Dienst (1B)	4 jaar	
	0709 Interne verhuiskosten	Dienst	4 jaar	
	0710 Overige kosten exploitatie gebouwen	Dienst	4 jaar	
08	Grond-, weg- en waterbouw (GWW)			
	0801 Realisatie en groot onderhoud wegennet	Werk		2 jaar
	0802 Realisatie en groot onderhoud verkeers(regel)installaties	Werk		2 jaar
	0803 Realisatie en groot onderhoud riolering	Werk		2 jaar
	0804 Realisatie en groot onderhoud groenvoorzieningen	Werk		2 jaar
	0805 Realisatie en groot onderhoud waterkeringen	Werk		2 jaar
	0806 Realisatie en groot onderhoud waterzuiveringsinstallaties	Werk		2 jaar
	0807 Realisatie en groot onderhoud watersystemen en vaarwegen	Werk		2 jaar
	0808 Overige werken in de GWW-sector, realisatie en groot onderhoud	Werk		2 jaar
	0809 Klein onderhoud wegennet	Diensten	4 jaar	
	0810 Klein onderhoud verkeers(regel)installaties	Diensten	4 jaar	
	0811 Klein onderhoud riolering	Diensten	4 jaar	
	0812 Klein onderhoud groenvoorzieningen	Diensten	4 jaar	
	0813 Klein onderhoud waterkeringen	Diensten	4 jaar	
	0814 Klein onderhoud waterzuiveringsinstallaties	Diensten	4 jaar	
	0815 Klein onderhoud watersystemen en vaarwegen	Diensten	4 jaar	
	0816 Overig (klein) onderhoud GWW-sector	Diensten	4 jaar	
	0817 Openbare verlichting	Levering	1 jaar	
	0818 Chemicaliën en zout	Levering	4 jaar	
	0819 Gereedschappen en klein materiaal	Levering	4 jaar	
09	Welzijn			
	0901 Evenementen	Diensten (1B)	4 jaar	
	0902 Leerlingenvoer	Dienst	4 jaar	
	0903 WVG-voervoer (of CVV-voervoer)	Dienst	4 jaar	
	0904 Openbaar Vervoer	Dienst	4 jaar	
	0905 Aanschaf kunst	Niet aanbestedingsplichtig	1 jaar	
	0906 Restauratie kunst	Dienst	4 jaar	
	0907 Reproducties kunst	Leveringen	1 jaar	
	0908 Leermiddelen	Leveringen	4 jaar	
	0909 Overige Onderwijsgerelateerd	Leveringen	4 jaar	
10	Hulpverlening			
	1001 Blusmiddelen en -uitrusting	Leveringen	1 jaar	
	1002 Geweldsmiddelen en uitrusting	Leveringen	1 jaar	
	1003 Verkeersactiviteiten (wagsleepregelingen)	Diensten	4 jaar	
	1004 Arrestantenzorg	Diensten	4 jaar	
11	(Medische) zorg			
	1101 Voeding	Levering	4 jaar	
	1102 Linnen, bedden, wassen	Dienst	4 jaar	
	1103 Röntgen	Levering	1 jaar	2 jaar
	1104 Laboratorium	Leveringen	1 jaar	2 jaar
	1105 Geneesmiddelen	Levering	4 jaar	
	1106 Medische produkten	Levering	4 jaar	
	1107 Verpleging & verzorging	Dienst (1B)	4 jaar	
	1108 Medisch onderzoek & begeleiding	Dienst (1B)	4 jaar	
	1109 Medisch instrumentarium & apparatuur	Leveringen	4 jaar	2 jaar
	1110 Medische inventaris	Levering	4 jaar	2 jaar
	1111 Prothesen en implantaten	Niet nader onderzoeken	1 jaar	

SIGNIFICANT



F Gehanteerde drempelbedragen

Drempelbedragen vanaf januari 2002:

Toepasselijke richtlijn	drempelbedrag in euro's
Werken	Alle overheden € 6.242.028
Leveringen	Rijksoverheid: € 162.293 Lagere overheid: € 249.681
Diensten	Rijksoverheid: € 162.293 Lagere overheid: € 249.681 Uitzondering: diensten uitgevoerd door gesubsidieerde instanties, onderzoek en ontwikkeling, bepaalde telecommunicatiediensten en IB-diensten: € 200.000

SIGNIFICANT



G Resultaten Telgen-methodiek

1 Ter illustratie en globale toetsing van de nalevingspercentages wat betreft aantallen die met behulp van de jaarrekeningenmethode zijn vastgesteld, is de zogenoemde Telgen-methodiek gehanteerd voor gemeenten en waterschappen. In 1995 is deze methode door Telgen en De Boer gebruikt in een onderzoek onder gemeenten.

2 Kern van deze methode is dat de aanbestedende dienst in de betreffende categorie (gemeente of waterschap) die de meeste aanbestedingen heeft uitgevoerd als norm wordt gesteld voor gemeenten van een vergelijkbare omvang. Benchmarking in een bepaalde omvangsklasse vindt plaats door deze te vergelijken met de 'normgemeente' in diezelfde klasse. Brongegevens worden gebruikt uit de TED-database.

3 Reeds in 1995 is aangegeven dat deze methode leidt tot een waarschijnlijke overschatting van het nalevingspercentage. Immers, van de best presterende aanbestedende dienst wordt verondersteld dat deze alles aanbesteed, en derhalve een nalevingspercentage heeft van 100%.

4 Hieronder zijn de resultaten weergegeven met de Telgen-methodiek, over de periode 1998 – 2002.

Gemeenten

5 De resultaten voor gemeenten laten – ondanks dat sprake is van een overschatting van de naleving – zien dat de naleving voor de ze categorie aanbestedende diensten niet boven de 50% uitkomt.

Aantal inwoners	Gerealiseerd aantal aanbestedingen	Verwacht aantal aanbestedingen	Nalevingspercentage
< 20.000	156	1750	8,9%
20.000-30.000	183	1010	18,1%
30.000-50.000	268	1001	26,8%
50.000-100.000	211	608	42,9%
>100.000	243	506	48,0%

Tabel 37: Telgen methodiek - gemeenten



6 Het gemiddelde nalevingspercentage voor de gemeenten ligt bij deze methode – vanwege het grotere aantal aanbestedingen in de kleinere omvangsklassen – tussen de 9% en de 27%. Bij de (nauwkeuriger) jaarrekeningenmethode was het gemiddelde nalevingspercentage 9%. Beide methoden laten echter een zelfde (niet positief) beeld zien wat betreft de naleving.

7 Ter vergelijking: het onderzoek van Telgen en De Boer uit 1995 leverde een naleving op van 20% bij gemeenten met meer dan 10.000 inwoners.

Waterschappen

8 De resultaten voor waterschappen laten een hoger nalevingspercentage zien dan voor de gemeenten. De naleving is met deze methode maximaal circa 60%.

Begrotings- omvang (milj €)	Gerealiseerd aantal aanbestedingen	Verwacht aantal aanbestedingen	Nalevings- percentage
<25	21	80	26,3%
25-50	57	96	59,4%
50-75	175	324	54,0%
>75	173	360	48,1%

Tabel 38: Telgen methodiek - waterschappen

9 Het gemiddelde nalevingspercentage voor de waterschappen ligt bij deze methode tussen de 26% en 59%. Bij de (nauwkeuriger) jaarrekeningenmethode was het gemiddelde nalevingspercentage 12%.

10 Voor de waterschappen geldt dat in de eerste categorie met name de waterschappen zitten waarbij waterzuivering geen onderdeel is van hun taken. Daarnaast zijn een tweetal uitschieters wat betreft het aantal aanbestedingen, gelijk gesteld met de aanbestedende dienst die als tweede stond op dit criterium.

Colofon

Uitgave

Ministerie van Economische Zaken
www.ez.nl

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend

Publicatienummer: 04ME03
Jaar: 2004

Onderzoeksreeks

De onderzoeksreeks bevat publicaties die beogen een bijdrage te leveren aan het wetenschappelijke en maatschappelijke debat op beleidsrelevante onderwerpen.

Beleidsstudies

Beleidsstudies presenteren beleidsonderbouwend en -evaluerend onderzoek dat toegankelijk is voor een breed publiek. Hiermee wordt beoogd de 'stakeholders' van EZ te informeren: bedrijfsleven, kennisinstellingen en universiteiten, collega-departementen en intermediaire instellingen.

Zowel de onderzoeksreeks als de beleidsstudies zijn EZ-brede reeksen.