Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012

Eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Rotterdam, april 2015



Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken

Rotterdam, april 2015

ECORYS

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profitsectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO_2-uitstoot af, stimuleren we het ov-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO_2-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland B.V.
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 5

1 Inleiding 11
1.1 Achtergrond 11
1.2 Onderzoeksvragen 12
1.3 Gebruikte methodologie 13
1.3.1 StandaardKostenModel 13
1.3.2 Typologie voor ervaren regeldruk 14
1.4 Onderzoeksaanpak 15
1.5 Leeswijzer 17

2 Lasten totaal 19
2.1 Lasten in 2014 19
2.2 Lasten in 2009 22
2.3 Lastenontwikkeling 2009 - 2014 27

3 Lasten aanbestedende diensten 31
3.1 Lasten in 2014 31
3.2 Lastenontwikkeling 2009 - 2014 33
3.3 Lastenontwikkeling naar thema 34

4 Lasten bedrijven 37
4.1 Lasten in 2014 37
4.2 Lastenontwikkeling 2009 - 2014 39
4.3 Lastenontwikkeling naar thema 41

5 Ervaren regeldruk aanbestedende diensten 45
5.1 Ervaren aanbestedende diensten regeldruk? 46
5.2 Spontaan genoemde ervaringen 47
5.3 Geholpen ervaringen 50
5.4 Ervaren tijdsbesteding 51
5.5 Totaalbeeld regeldruk 53

6 Ervaren regeldruk bedrijven 55
6.1 Ervaren bedrijven regeldruk? 56
6.2 Spontaan genoemde ervaringen 58
6.3 Geholpen ervaringen 60
6.4 Ervaren tijdsbesteding 61
6.5 Totaalbeeld regeldruk 63

7 Conclusies 65
7.1 Lastenontwikkeling 65
7.2 Ervaren regeldruk 67

Bijlage A Gesprekspartners 69

Bijlage B Methodologische bijlage 71
B1. Definities aanbestedingen 71
B2. Definities lasten 74
B3. Aantal aanbestedingen 76

Bijlage C Typologie ervaren regeldruk 81

Managementsamenvatting

De Aanbestedingswet 2012 is erop gericht dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoopt tegen de beste prijs-kwaliteit verhouding, waarbij ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht. In de Aanbestedingswet is bepaald dat de minister van Economische Zaken binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de wet de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk zal onderzoeken. Deze studie maakt deel uit van de bredere evaluatie van de Aanbestedingswet. Eén van de doelen van de Aanbestedingswet is de vermindering van de lasten. Het doel van het voorliggende onderzoek is om inzicht te krijgen hoe de lasten bij aanbestedingen voor zowel ondernemers als aanbestedende diensten zich hebben ontwikkeld.

De volgende lasten van aanbestedingen kunnen worden onderscheiden:

1. De lasten voor het **bedrijfsleven** bij het meedoen aan aanbestedingen zijn opgebouwd uit:
   a. **Administratieve lasten**. Dit zijn de lasten die het Nederlandse bedrijfsleven ondervindt om te voldoen aan informatieverplichtingen, die voortvloeien uit wet- en regelgeving, zoals Europese richtlijnen, nationale regelgeving en regels van departementen en aanbestedende diensten. Te denken valt aan onder meer het bestuderen van aankondigingen, het bestuderen van de aanbestedingsdocumenten en het aanleveren van informatie (selectiedocumenten).
   b. **Overige lasten**. Dit zijn de lasten die het Nederlandse bedrijfsleven ondervindt als gevolg van werkzaamheden die een directe relatie hebben met de inhoud van de opdracht. Het betreft hier onder meer het stellen van vragen n.a.v. aanbestedingsdocumenten, het opstellen van een offerte en contractbeheersing.
2. De lasten voor de **aanbestedende diensten** bij het uitvoeren van een aanbesteding. Bij deze **uitvoeringslasten** kan gedacht worden aan het aankondigen en publiceren van aanbestedingen, het opstellen van de aanbestedingsdocumenten, het beantwoorden van vragen van bedrijven, het vergelijken en beoordelen van offertes en contractbeheersing.

Aan de hand van het StandaardKostenModel zijn de lasten van aanbestedingen van verschillende procedures (meervoudig onderhandse procedure, openbare procedure (nationaal), niet-openbare procedure (nationaal), openbare procedure (Europees) en de niet-openbare procedure (Europees) voor aanbestedingen van werken, leveringen en diensten in kaart gebracht voor 2014. In 2009 is eveneens een vergelijkbare meting gedaan van de lasten voor aanbestedingen. Deze nulmeting is op onderdelen geactualiseerd, verbeterd, uitgebreid en verfijnd.

Naast de feitelijke meting van de lasten is ook de ervaren regeldruk onderzocht. Om de regeldruk naar verschillende typen te categoriseren hebben wij een eerder ontwikkelde typologie van regeldruk voor het onderwijsveld gebruikt, die ook voor de ervaren regeldruk bij aanbestedingen heel goed bruikbaar was. Om de ervaren regeldruk in kaart te brengen is in een enquête allereerst de open vraag gesteld of en zo ja welke ergernissen respondenten ervaren bij aanbestedingen (top-of-mind ergernissen). Daarnaast zijn verschillende thema's aan respondenten voorgelegd met daarbij de vraag of respondenten hier altijd / vaak / regelmatig / soms of nooit mee te maken hebben (geholpen ergernissen). De antwoorden op beide vragen geven samen een goed beeld van de mate waarin respondenten regeldruk ervaren.

Lastenontwikkeling

De lasten van aanbestedingen in 2014 zijn gelijk aan iets meer dan € 1,5 miljard per jaar. Dit is ongeveer 2,5 procent van het totale aanbestedingsvolume. Van alle lasten komt ongeveer 2/3 van de lasten terecht bij bedrijven (€ 1 miljard) en ongeveer 1/3 bij aanbestedende diensten (€ 0,5 miljard). De totale lasten voor bedrijven zijn hoger dan de totale lasten voor aanbestedende diensten, omdat er in het algemeen veel meer bedrijven dan aanbestedende diensten betrokken zijn bij iedere aanbesteding.

In 2009 waren de lasten van aanbestedingen gelijk aan ongeveer € 1,7 miljard per jaar. Sinds 2009 zijn de lasten van aanbestedingen met € 184 miljoen afgenomen. Zowel de lasten van aanbestedende diensten als de lasten van bedrijven zijn afgenomen. Het merendeel van de lastenverlichting van € 184 miljoen is terecht gekomen bij het bedrijfsleven in de vorm van een administratieve lastenverlichting van € 147 miljoen (28% van de administratieve lasten in 2009) en een vermindering van de overige lasten met € 10 miljoen. Een kleiner deel van de lastenverlichting is terecht gekomen bij aanbestedende diensten (lastenverlichting van € 27 miljoen of 5% van de lasten in 2009). Een belangrijke reden waarom de lasten bij zowel aanbestedende diensten en bedrijven is afgenomen, is dat er in 2014 relatief minder openbare procedures waren en relatief meer meervoudig onderhandse procedures. De lasten van een meervoudig onderhandse procedures zijn zowel voor aanbestedende diensten als voor bedrijven veel lager dan de lasten voor de overige procedures. In de onderstaande tabel zijn de resultaten samenvattend opgenomen.

Tabel S.1 Lastenontwikkeling naar type lasten (bedragen in € mln.)

Type lasten	2009	2014	Verschil (in € mln.)	Verschil (in %)
Administratieve lasten bedrijven	528	381	-147	-28%
Overige lasten bedrijven	636	626	-10	-2%
Lasten aanbestedende diensten	560	534	-27	-5%
Totaal	**1.725**	**1.541**	**-184**	**-11%**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

Lasten aanbestedende diensten

In de ontwikkeling van de lasten van aanbestedende diensten (een lastenverlichting van € 27 miljoen) zijn verschillende ontwikkelingen te zien. De lasten per aanbesteding zijn voor alle type aanbestedingsprocedures toegenomen (prijseffect). Enerzijds, komt dit doordat het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI in 2014 hoger was dan in 2009. Anderzijds is er een uitgebreidere motiveringsplicht voor aanbestedende diensten, wat heeft geleid tot hogere lasten per aanbesteding. De verplichting om het model eigen verklaring te gebruiken en de afname van de gevraagde geschiktheidseisen en selectiecriteria hebben daarentegen weer geleid tot een daling van lasten per aanbesteding. Ook is er nog een beperkte daling van de lasten per aanbesteding dankzij TenderNed en dankzij de verplichting om aanbestedingsdocumenten kosteloos ter beschikking te stellen. Per saldo zijn de lasten per aanbesteding voor aanbestedende diensten iets toegenomen (negatief prijseffect).

Dat ondanks de hogere lasten per aanbesteding het totaal aan lasten voor aanbestedende diensten toch is afgenomen komt door de verschuiving van de openbare procedures naar meervoudig onderhandse procedures (positief hoeveelheidseffect). De lasten van meervoudig onderhandse procedures zijn lager dan de lasten van de overige procedures. In de volgende tabel zijn de resultaten samenvattend naast elkaar gezet.

Tabel S.2 Lastenontwikkeling aanbestedende diensten naar thema (bedragen in € mln.)

Thema	Toename	Afname
Hoeveelheidseffect		
Verschuiving van procedures		37
Subtotaal hoeveelheidseffect		**37**
Prijseffect		
'EMVI, tenzij ...'-verplichting	13	
Motiveringsplicht	9	
TenderNed		1
Geschiktheidseisen en selectiecriteria		10
Aanbestedingsstukken kosteloos		.
Subtotaal prijseffect	**23**	**12**
Totaal		**27**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

. staat voor een bedrag van minder dan € 500.000.

Lasten bedrijven

De lasten voor bedrijven zijn in 2014 lager dan in 2009. Als gekeken wordt naar het type lasten, dan valt op dat de besparing van de lasten vooral te vinden is bij de administratieve lasten (lastenverlichting van € 147 miljoen) en in mindere mate bij de overige lasten (lastenverlichting van € 10 miljoen).

Er zijn verschillende redenen waarom de lasten van aanbestedingen zijn gewijzigd ten opzichte van 2014. Aan de ene kant zijn de lasten van aanbestedingen gestegen doordat het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI is toegenomen, die leidt tot hogere lasten voor indieners van een offerte. Dit leidt tot een stijging van de overige lasten.

Aan de andere kant zijn er ook verschillende redenen waarom de lasten voor bedrijven zijn afgenomen. Allereerst is het door TenderNed tegenwoordig eenvoudiger (één platform voor aanbestedingen) om kennis te nemen van alle relevante aanbestedingen. De lasten voor het indienen van een offerte, zowel bij EMVI als bij laagste prijs, zijn afgenomen door de eigen verklaring, de afname van de gevraagde geschiktheidseisen en selectiecriteria, het pas achteraf opvragen van bewijsmiddelen, de digitalisering van het aanbestedingsproces en het kosteloos ter beschikking stellen van de aanbestedingsdocumenten. Per saldo zijn de lasten voor bedrijven per aanbesteding afgenomen (positief prijseffect).

Naast de lagere lasten per aanbestedingen is er ook een verschuiving van de openbare procedures naar meervoudig onderhandse procedures (positief hoeveelheidseffect). De lasten voor indieners van een offerte bij meervoudig onderhandse procedures zijn relatief lager dan de lasten van de overige procedures. In de volgende tabel zijn de resultaten samenvattend naast elkaar gezet.

Tabel S.3 Lastenontwikkeling bedrijven naar thema (bedragen in € mln.)

Thema	Toename	Afname
Hoeveelheidseffect		
Verschuiving van procedures		78
Subtotaal hoeveelheidseffect		**78**
Prijseffect		
'EMVI, tenzij ...'-verplichting	50	
TenderNed		36
Geschiktheidseisen en selectiecriteria		30
Opvragen van bewijsmiddelen		35
Digitalisering		20
Aanbestedingsstukken kosteloos		7
Subtotaal prijseffect	**50**	**129**
Totaal		**157**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

Ervaren regeldruk

Zowel aanbestedende diensten als bedrijven ervaren ergernissen bij aanbestedingen. 78 procent van de aanbestedende diensten en 88 procent van de bedrijven beantwoordt de vraag "Ervaart u ergernissen bij aanbestedingen?" met "ja". Merk op: dit betekent niet dat bij 78 procent van alle aanbestedingen ergernissen worden ervaren, maar dat dat 78 procent van de respondenten werkzaam bij aanbestedende diensten ergernissen ervaart. Het percentage bedrijven met ergernissen is naar verwachting relatief hoger, omdat er in het algemeen meerdere bedrijven meedoen aan een aanbesteding en de opdracht slechts aan één bedrijf wordt gegund. Een kleine meerderheid van aanbestedende diensten en bedrijven geeft aan dat de ergernissen de laatste vijf jaar zijn toegenomen.

Ervaren regeldruk aanbestedende diensten

Om de ervaren regeldruk in kaart te brengen is in een enquête allereerst de open vraag gesteld of en zo ja welke ergernissen respondenten ervaren bij aanbestedingen (top-of-mind ergernissen). Daarnaast zijn verschillende thema's aan respondenten voorgelegd met daarbij de vraag of respondenten hier altijd / vaak / regelmatig / soms of nooit mee te maken hebben (geholpen ergernissen).

Op de vraag op welke thema's respondenten met ergernissen "altijd" of "vaak" ergernissen hebben komen onder meer de verhouding rechtmatigheid en doelmatigheid, tijd en kosten te hoog, een te strak keurslijf / te weinig ruimte voor eigen invulling naar voren in top 5. Deze ergernissen komen ook naar voren als respondenten gevraagd wordt naar hun spontane ergernissen. In de volgende tabel is de top 5 van top-of-mind ergernissen en de top 5 van geholpen ergernissen (aan de hand voor voorgelegde stellingen opgenomen).

Tabel S.4 Top 5 ervaren regeldruk aanbestedende diensten

	Top of mind ergernissen	Geholpen ergernissen (a.d.h.v. stellingen)
1	Rechtmatigheid / doelmatigheid	Rechtmatigheid / doelmatigheid
2	Bedrijfsleven	Tijd en kosten
3	Tijd en kosten	Te strak keurslijf / te weinig ruimte eigen invulling
4	Motivatieplicht	Problemen interpretatie wetgeving
5	Procedures	Complexiteit aanbestedingsregels

Van de respondenten geeft bijna driekwart (74%) aan dat de tijdsbesteding per aanbesteding is toegenomen, vooral als gevolg van de toegenomen motivatieplicht en de 'EMVI, tenzij …'-verplichting. Hier is uiteraard een sterke samenhang met de genoemde ergernis dat de tijd en kosten voor een aanbesteding te hoog zijn. Deze uitkomsten sluiten overigens heel goed aan bij de feitelijke lastenontwikkeling bij aanbestedende diensten.

Ervaren regeldruk bedrijven

Op de vraag op welke thema's respondenten met ergernissen altijd of vaak ergernissen hebben komen onder meer de tijd en kosten van het meedoen aan een aanbesteding, het gunningscriterium (op papier EMVI is maar praktisch gezien laagste prijs) en de motivering van de gunning naar voren. Fouten en onjuistheden (vooral in de vorm van onduidelijkheden, ontbrekende informatie en inhoudelijke fouten in de aanbestedingsdocumenten) leiden ook vaak tot ergernissen bij bedrijven.

In de volgende tabel is de top 5 van top-of-mind ergernissen en de top 5 van geholpen ergernissen van bedrijven opgenomen (aan de hand voor voorgelegde stellingen opgenomen).

Tabel S.5 Top 5 ervaren regeldruk bedrijven

	Top of mind ergernissen	Geholpen ergernissen (a.d.h.v. stellingen)
1	Fouten en onjuistheden	Tijd en kosten
2	Tijd en kosten	Gunningscriterium (op papier EMVI, praktisch gezien laagste prijs)
3	Procedure	Motivering gunning
4	Eisen	Verschillen tussen aanbestedende diensten
5	Motivering gunning	Vragenprocedure

Van de respondenten geeft bijna 62 procent aan dat de tijdsbesteding per aanbesteding is toegenomen, wat mogelijk ook een verklaring geeft waarom de tijd en kosten van een aanbestedingen bovenaan de lijstjes staan bij zowel de spontane als de geholpen ergernissen. Dit hangt ook samen met de toename van het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Aanbestedingswet 2012[1] is in werking getreden op 1 april 2013 en verving de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen.[2] De Aanbestedingswet is erop gericht dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoopt tegen de beste prijs-kwaliteit verhouding, waarbij ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht.[3] In de Aanbestedingswet zijn de beginselen van het aanbestedingsrecht vastgelegd. Deze beginselen zijn het non-discriminatiebeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het transparantiebeginsel en het proportionaliteitsbeginsel[4].

De Aanbestedingswet is een belangrijke wet met impact op het ondernemersklimaat en de concurrentieverhoudingen in Nederland. Ambities van de Aanbestedingswet[5] zijn het verbeteren van de toegang van ondernemers tot overheidsopdrachten, het verbeteren van de naleving van de aanbestedingsregels, het verlagen van de administratieve lasten, het bewerkstelligen van de uniformering van de aanbestedingspraktijk en het bieden van ruimte aan innovatie en duurzaamheid.

In de Aanbestedingswet is bepaald dat de minister van Economische Zaken binnen 2 jaar na inwerkingtreding van de wet de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk zal onderzoeken. Hierbij moeten de effecten van de Aanbestedingswet worden getoetst op de ambities van de Aanbestedingswet. Daarbij kan de Aanbestedingswet als doeltreffend worden beschouwd wanneer er een stap vooruit is gezet op de genoemde ambities. Bijvoorbeeld doordat de toegang van het midden- en kleinbedrijf (MKB) tot overheidsopdrachten is verbeterd of doordat de administratieve lasten die gepaard gaan met de Aanbestedingswet zijn afgenomen. Met deze evaluatie wil het ministerie van Economische Zaken gedegen informatie verkrijgen om zo conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid en de effecten van de Aanbestedingswet.

Om een duidelijk beeld te krijgen van de effecten van de Aanbestedingswet zijn op verschillende terreinen metingen uitgevoerd. De volgende aspecten maken deel uit van het onderzoeken van de effecten van de Aanbestedingswet:

1. **Deelname MKB aan overheidsopdrachten en het feitenonderzoek.** Doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in hoe vaak het MKB opdrachten krijgt gegund, hoe vaak het MKB meedingt naar opdrachten en in de toegang van ondernemers tot overheidsopdrachten. Deze toegang wordt onderzocht met behulp van onder andere het feitenonderzoek. Het feitenonderzoek onderzoekt de wijze waarop het aantal en de hoogte van de gestelde eisen, voorwaarden en criteria zich heeft ontwikkeld en de mate van uniformiteit van aanbestedingsprocedures. Daarbij dient inzichtelijk te worden gemaakt wat de effecten van de Aanbestedingswet daarop zijn geweest.
2. **Lastenontwikkeling.** Doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen hoe de lasten bij aanbestedingen voor zowel ondernemers als aanbestedende diensten zich hebben ontwikkeld.

---

1 In het vervolg schrijven wij 'Aanbestedingswet' wanneer wij 'Aanbestedingswet 2012' bedoelen.
2 Zie http://www.pianoo.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012.
3 Zie Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009-2010), *32 440 nr. 3 Memorie van Toelichting.*
4 Zie de *Gids Proportionaliteit*, januari 2013.
5 Zie Tweede Kamer der Staten-Generaal (2009-2010), *32 440 nr. 3 Memorie van Toelichting.*

3. **Nalevingsmeting**. Doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in welke mate aanbestedingsplichtige opdrachten daadwerkelijk worden gepubliceerd en de ontwikkeling daarin in kaart te brengen.

De voorliggende studie heeft betrekking op het tweede deelonderzoek, de lastenontwikkeling.

Eén van de doelen van de Aanbestedingswet is de vermindering van de lasten (administratieve lasten, overige lasten en uitvoeringslasten). Hieronder zijn de verschillende definities van lasten uitgewerkt:[6]

1. De lasten voor het **bedrijfsleven** bij het meedoen aan aanbestedingen zijn opgebouwd uit:
   a. **Administratieve lasten**. Dit zijn de lasten die het Nederlandse bedrijfsleven ondervindt om te voldoen aan informatieverplichtingen, die voortvloeien uit wet- en regelgeving, zoals Europese richtlijnen, nationale regelgeving en regels van departementen en aanbestedende diensten. Te denken valt aan onder meer het bestuderen van aankondigingen, het bestuderen van de aanbestedingsdocumenten en het aanleveren van informatie (selectiedocumenten).
   b. **Overige lasten**. Dit zijn de lasten die het Nederlandse bedrijfsleven ondervindt als gevolg van werkzaamheden die een directe relatie hebben met de inhoud van de opdracht. Het betreft hier onder meer het stellen van vragen n.a.v. aanbestedingsdocumenten, het opstellen van een offerte en contractbeheersing.
2. De lasten voor de **aanbestedende diensten** bij het uitvoeren van een aanbesteding. Bij deze **uitvoeringslasten** kan gedacht worden aan het aankondigen en publiceren van aanbestedingen, het opstellen van de aanbestedingsdocumenten, het beantwoorden van vragen van bedrijven, het vergelijken en beoordelen van offertes en contractbeheersing.

1.2 Onderzoeksvragen

Het doel van het tweede deelonderzoek, de lastenontwikkeling, is om:[7]

> inzicht te krijgen hoe de lasten bij aanbestedingen voor zowel ondernemers als aanbestedende diensten zich hebben ontwikkeld.

Hierbij moet kwantitatief inzicht worden gegeven (conform het StandaardKostenModel Aanbesteden) met als resultaat een beeld van de feitelijke hoogte van de lasten (in euro's) in 2014. Daarnaast moet een vergelijking worden gemaakt met de informatie uit eerdere metingen van de administratieve lasten van aanbestedingen.[8] Daarnaast moet ook onderzoek worden gedaan naar de ervaringen van aanbestedende diensten en ondernemers met de lastenmaatregelen uit de Aanbestedingswet en hoe zij de lasteneffecten van de Aanbestedingswet ervaren.

Er dient een representatief en algemeen beeld te worden gegeven van de ervaringen met de wet over de verschillende soorten aanbestedende diensten en ondernemers in de verschillende sectoren (werken, diensten en leveringen).

---

6 Een uitgebreidere toelichting op deze definities is te vinden in bijlage B.

7 Zie offerteaanvraag ministerie van EZ (2014), *Aanbestedingsdocument Europese aanbesteding volgens de openbare procedure voor de uitvoering van de 'Effecten van de Aanbestedingswet 2012'*.

8 Als nulmeting voor deze studie (voor de vergelijking) is gebruik gemaakt van de lasten zoals berekend in de studie van SIRA Consulting & Significant (2009), *Lastenontwikkeling Aanbestedingsbeleid. Onderzoek naar de lastenontwikkeling door de nieuwe Aanbestedingswet en het bijbehorende flankerende beleid.* Waar wij in het vervolg spreken van 'nulmeting 2009' bedoelen wij deze studie.

1.3 Gebruikte methodologie

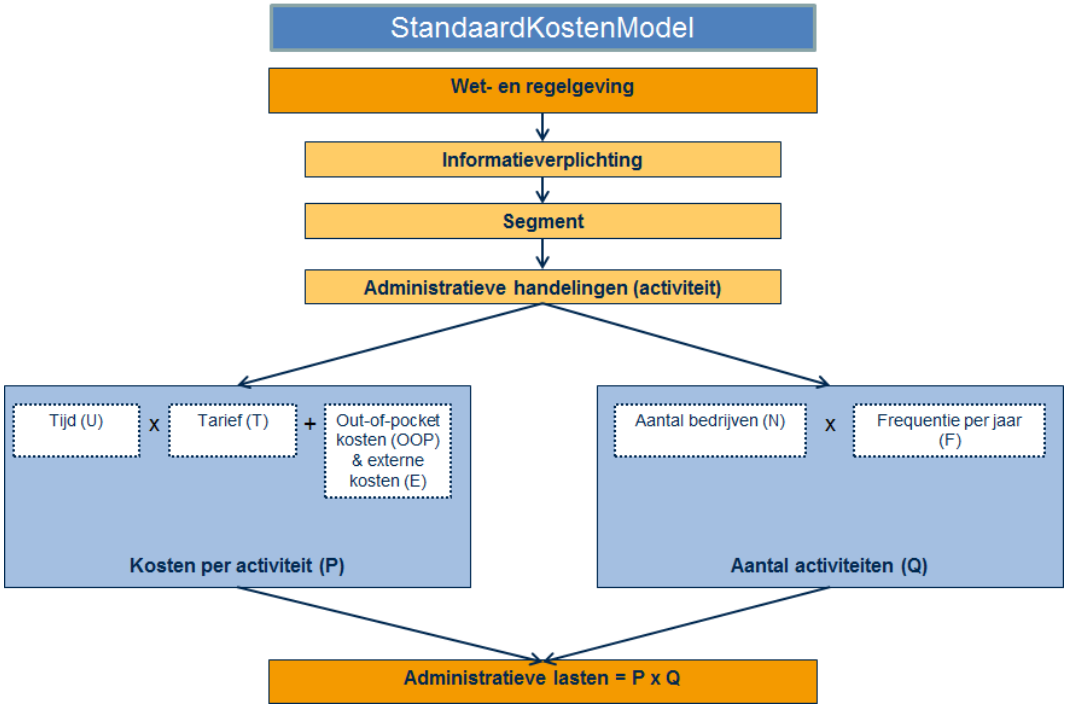
In deze paragraaf presenteren wij kort de gebruikte methodologie voor het in kaart brengen van de lasten(ontwikkeling). Allereerst gaan wij kort in op het StandaardKostenModel en vervolgens op het gehanteerde model voor de ervaren regeldruk. In bijlage C is de typologie voor de ervaren regeldruk nader uitgewerkt.

1.3.1 StandaardKostenModel

De meting van de lasten van aanbestedingen is opgezet conform de uitgangspunten zoals deze zijn opgenomen in *Handboek Meting Regeldruk*[9] of in de volksmond het StandaardKostenModel (SKM). Het SKM is ook gebruikt voor de nulmeting 2009.

De rekenwijze van de administratieve lasten conform het SKM is in de volgende figuur opgenomen. De overige lasten voor bedrijven en de lasten voor aanbestedende diensten worden op een gelijksoortige wijze berekend.

Figuur 1.1 StandaardKostenModel (SKM)



Het SKM kijkt naar alle informatieverplichtingen (voortvloeiend uit wet- en regelgeving) en focust dan op de administratieve activiteiten, die bedrijven moeten uitvoeren om aan deze informatieverplichtingen te kunnen voldoen.

Deze administratieve activiteiten kunnen per informatieverplichting worden opgesplitst in een tijdsbesteding (U of uren), uurtarief (T of tarief), out-of-pocket kosten (OOP, bv. kosten voor het aanvragen van een GVA) & externe kosten (E, bv. kosten voor externe inhuur) om de kosten per administratieve activiteit (P of prijs) te kunnen bepalen (zie het blauwe blok links in de figuur).

[9] Het *Handboek Meting Regeldruk* is de opvolger van Regiegroep Regeldruk (2008), *Meten is weten II. Handleiding voor het definiëren van administratieve lasten voor het bedrijfsleven*, die destijds is gebruikt als basis voor het meten van de lasten van aanbestedingen in de nulmeting. Meer informatie over het StandaardKostenModel is ook in deze studie te vinden.

Naast de kosten per activiteit is het ook van belang om zicht te hebben op het aantal malen dat de betreffende activiteit moet worden uitgevoerd. Het totaal aantal activiteiten (Q) per informatieverplichting is gelijk aan de frequentie (F) of het aantal malen dat de administratieve activiteit per jaar moet worden uitgevoerd om te voldoen aan de informatieverplichting en het aantal bedrijven (N) dat de betreffende activiteit moet uitvoeren. Zie ook het blauwe blok rechts in de figuur.

Het vermenigvuldigen van de kosten per activiteit (P) en het aantal activiteiten (Q) geeft de administratieve lasten voor de betreffende administratieve activiteit. Door vervolgens de administratieve lasten voor alle activiteiten volgend uit alle informatieverplichtingen in wet- en regelgeving bij elkaar op te tellen resulteren de administratieve lasten van wet- en regelgeving.

1.3.2 Typologie voor ervaren regeldruk

Voor het in kaart brengen van de ervaren regeldruk hebben wij gebruik gemaakt van de typologie van regeldruk, die Ecorys heeft ontwikkeld voor het onderwijsveld.[10] In deze studie is de ervaren regeldruk naar verschillende typen ergernissen gecategoriseerd. De meerwaarde van deze typologie is dat de type ergernis een goede richting geeft aan de mogelijke oplossingsrichting om de regeldruk te verminderen.

Belangrijk bij de ervaren regeldruk is het volgende. Bij regeldruk zijn een subject en een object te onderscheiden. Het subject is de actor die de regeldruk ervaart (in deze studie aanbestedende diensten of bedrijven). Het object is de oorzaak van de regeldruk.

Het object van regeldruk verschilt bij aanbestedende diensten en bedrijven. Het object van regeldruk voor bedrijven is '*de aanbesteding*'. Voor bedrijven is het lastig om een onderscheid te maken naar de aanbesteding zelf en de Aanbestedingswet, vandaar dat de gehele aanbesteding het onderzoeksobject is. Voor aanbestedende diensten is het onderzoeksobject '*de Aanbestedingswet*'. Aanbestedende diensten hebben zelf namelijk een grote invloed op hoe de concrete aanbesteding er in de praktijk uit komt te zien. In dit rapport is gekeken naar de regeldruk en de regeldruk voor aanbestedende diensten vloeit voort uit aan hen opgelegde regels en vandaar dat '*de Aanbestedingswet*' voor aanbestedende diensten het onderzoeksobject is.[11]

De typologie voor regeldruk bleek in de basis ook uitstekend bruikbaar te zijn voor de ervaren regeldruk bij aanbestedingen. In het basismodel voor het onderwijsveld zijn de volgende zes typen van ergernis onderscheiden:

- Proces van de regelgeving;
- Vorm van de regelgeving;
- Inhoud van de regelgeving;
- Capaciteit;
- Uitvoering van de regelgeving;
- Irritaties ten aanzien van meerdere wetten of regelingen.

[10] Ecorys (2004), *Regeldruk voor OCW-instellingen*. In 2011 is de éénmeting Ecorys (2011), *Regeldruk voor OCW-instellingen 2004-2010* verschenen, waar dezelfde typologie is gehanteerd.

[11] Een beeld van de ervaringen van aanbestedende diensten met aanbestedingen is onderzocht in perceel 1 van de Evaluatie van de Aanbestedingswet door de KWINK Groep.

Wij hebben deze typologie verder verbeterd en aangescherpt om zo de ervaren regeldruk van aanbestedingen voor aanbestedende diensten en bedrijven op een goede manier te kunnen categoriseren. In bijlage C is de typologie van regeldruk van aanbestedingen verder uitgewerkt en zijn meer concrete voorbeelden gegeven van ergernissen die onder een specifiek type ergernissen vallen.

De ervaren regeldruk geeft een beeld hoe respondenten de regeldruk ervaren, het is geen feitelijke meting van de regeldruk. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat er mispercepties zijn (er is wel ergernis, maar er is formeel geen regeling). De feitelijke meting van de regeldruk wordt gedaan bij het berekenen van de lasten. Door beide inzichten te combineren (ervaren regeldruk en de lasten) ontstaat een genuanceerd beeld van de regeldruk.

1.4 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft bestaan uit verschillende fasen. In de eerste fase van het onderzoek ('kwartier maken') hebben wij allereerst de reeds bestaande studies over lasten van aanbestedingen bestudeerd en een juridische analyse van de Aanbestedingswet gemaakt. Vervolgens hebben wij zeven individuele gesprekken en vijf groepsgesprekken gevoerd om te spreken over de effecten van de nieuwe Aanbestedingswet op (de lasten van) aanbestedingen.

In de tweede fase van het onderzoek hebben wij – mede gebaseerd op de inzichten uit de eerste fase – een enquête opgesteld om meer inzicht te verkrijgen in de regeldruk die bedrijven en aanbestedende diensten ervaren bij aanbestedingen. De elektronische enquête is in oktober 2014 uitgezet onder bedrijven en aanbestedende diensten. De resultaten van de enquête zijn te vinden in de hoofdstukken 5 en 6 over de ervaren regeldruk.

In de tabel hieronder zijn de responscijfers te vinden en is meer inzicht gegeven in enkele van de achtergrondkenmerken van de respondenten. Een meer uitgebreide tabel met aanvullende kenmerken van de respondenten is opgenomen in bijlage A.

Tabel 1.1 Respons elektronische enquête

	Aanbestedende diensten	Bedrijven
Totaal	**363**	**928**
Met welk type aanbestedingen heeft u vooral te maken?		
• Werken	35%	43%
• Leveringen	15%	11%
• Diensten	50%	46%
Voor welk type overheidsorganisatie bent u werkzaam (*aanbestedende diensten*)? / Wie zijn uw belangrijkste opdrachtgevers binnen de overheid (*bedrijven*)? [a)]		
• Rijksoverheid	25%	39%
• Gemeenten	36%	85%
• Provincies en waterschappen	11%	45%
• Speciale sectorbedrijven	2%	25%
• Overig	26%	8%

a) Bedrijven konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Percentages tellen daarom op tot boven de 100%.

In de derde fase van het onderzoek zijn de lasten van aanbestedingen berekend. Dit hebben wij gedaan aan de hand van het StandaardKostenModel (zie ook paragraaf 1.3.1).

In de nulmeting uit 2009 is een overzicht gemaakt van alle verplichtingen en handelingen die relevant zijn bij aanbestedingen. Wij hebben allereerst gekeken in hoeverre de Aanbestedingswet gevolgen had voor de verplichtingen en de handelingen en hebben de lijst met verplichtingen en handelingen aangepast. Per saldo heeft dit geleid tot een lijst met bijna 150 verschillende handelingen, die afhankelijk van de aanbestedingsprocedure mogelijk uitgevoerd moeten worden bij aanbestedingen.

Vervolgens hebben wij 44 interviews gehouden met aanbestedende diensten en bedrijven om een beeld te krijgen van de tijdsbesteding (T in het SKM) voor handelingen die aanbestedende diensten en bedrijven uit moeten voeren om te kunnen voldoen aan de verplichtingen volgend uit aanbestedingen. Daarbij hebben wij gekeken naar de kosten van gestandaardiseerde werkprocessen en gestandaardiseerde investeringen. De lastenmeting heeft niet tot doel heeft om de grote variëteit in de nalevingspraktijk te meten van het bedrijfsleven met al zijn inefficiënties, maar om een beeld te geven van de efficiënte manier van naleven.

In de volgende tabel zijn enkele achtergrondkenmerken opgenomen van de respondenten van de interviews.

Tabel 1.2 Respons interviews

	Aanbestedende diensten	Bedrijven
Totaal	**21**	**23**
Met welk type aanbestedingen heeft u vooral te maken?		
• Werken	30%	39%
• Leveringen	30%	22%
• Diensten	40%	39%
Voor welk type overheidsorganisatie bent u werkzaam?		
• Rijksoverheid	24%	-
• Gemeenten	29%	-
• Provincies en waterschappen	19%	-
• Speciale sectorbedrijven	10%	-
• Overig	10%	-

De resultaten uit de interviews zijn vervolgens naast elkaar gezet en geanalyseerd. Daarbij hebben wij zowel een interne analyse als een externe analyse gemaakt. Bij de interne analyse worden de verschillende uitkomsten uit de interviews naast elkaar gezet en wordt ook vooral gekeken naar de interne consistentie van de uitkomsten (Kosten vergelijkbare handelingen ongeveer evenveel tijd? Hoe verhouden de tijdsbestedingen voor verschillende handelingen zich tot elkaar?). In de externe analyse zijn de uitkomsten vergeleken met eerder onderzoek naar de administratieve lasten zoals bijvoorbeeld de nulmeting en andere lastenmetingen (Komen tijdsinschattingen voor specifieke handelingen overeen met vergelijkbare handelingen in eerdere studies?). Dat is juist ook de kracht van het SKM, doordat er in alle administratieve lasten studies met gestandaardiseerde werkprocessen wordt gewerkt zijn uitkomsten uit verschillende studies redelijk goed met elkaar te vergelijken.

De resultaten van de analyse zijn daarna ter toetsing voorgelegd in twee expertbijeenkomsten (één voor aanbestedende diensten en één voor bedrijven). Voor deze expertbijeenkomsten zijn dezelfde personen uitgenodigd, die wij in een eerder stadium hebben geïnterviewd.

Uurtarieven (U in het SKM), out-of-pocket kosten (OOP in het SKM) en de externe kosten (E in het SKM) hebben wij zo veel mogelijk gelijk gehouden als in de nulmeting om zo te voorkomen dat bijvoorbeeld inflatoire effecten de vergelijkbaarheid van de cijfers vermindert. Met deze informatie (T, U, OOP en E) was het voor ons mogelijk om de kosten per activiteit te berekenen (P in het SKM).

Naast inzicht in de kosten per activiteit is het ook van belang om inzicht te hebben in het aantal malen dat activiteiten moeten worden uitgevoerd (Q in het SKM). Allereerst is het dan van belang om inzicht te hebben in het aantal malen dat een bepaalde activiteit wordt uitgevoerd (N). Het type N verschilt per activiteit, afhankelijk van de meest logische noemer. Zo wordt een aanbesteding 1 x *per aanbesteding* aangekondigd, worden aanbestedingsdocumenten door *iedere aanvrager van informatie* bestudeerd, wordt het schrijven (of beoordelen) van een offerte *per indiener van een offerte* gedaan en wordt het contract *per contractant* opgesteld. Informatie over het aantal aanbestedingen, het aantal aanvragers van informatie, het aantal deelnemers aan een selectieprocedure, het indieners van een offerte en het aantal contractanten is bepaald aan de hand van informatie uit TenderNed, de gelijktijdig uitgevoerde nalevingsmeting van Significant[12] en diverse andere bronnen.[13]

Tot slot is de frequentie van uitvoeren van een bepaalde activiteiten (F in het SKM) relevant. In bepaalde gevallen volgt dit direct uit de wet (“het is verplicht om …” wat betekent dat de frequentie gelijk is aan 100%) en in andere gevallen heeft de aanbestedende dienst een meer vrije keuze (denk aan geschiktheidseisen en selectiecriteria zoals het vragen naar projectreferenties). Informatie over de kenmerken van aanbestedingen is verzameld in het gelijktijdig door de KWINK Groep uitgevoerde feitenonderzoek[14] en deze informatie is als input gebruikt voor de frequenties in ons model. Door op het niveau van de individuele activiteiten het aantal (N) te vermenigvuldigen met de frequentie (F) resulteert voor iedere activiteit hoe vaak de betreffende activiteit (Q in het SKM) wordt uitgevoerd.

Door de kosten per activiteit (P) en het aantal activiteiten (Q) op het niveau van de individuele activiteiten met elkaar te vermenigvuldigen resulteren de lasten per activiteit (P x Q in het SKM). Door vervolgens de lasten van alle individuele activiteiten te sommeren resulteert een beeld in de totale lasten van aanbestedingen.

1.5 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk gaat hoofdstuk 2 in op de totale lasten, terwijl in de twee daarop volgende hoofdstukken de lasten voor aanbestedende diensten (hoofdstuk 3) en bedrijven (hoofdstuk 4) zijn uitgewerkt. Een nadere toelichting op de ervaren regeldruk voor aanbestedende diensten en bedrijven is in de hoofdstukken 5 en 6 te vinden. In hoofdstuk 7 tot slot zijn de bevindingen en conclusies weergegeven.

[12] Significant (2015), *Nalevingsmeting 2012 en 2014*.
[13] In bijlage B is nader toelichting te vinden op de berekeningen.
[14] KWINK Groep (2015), *Effecten van de Aanbestedingswet 2012. Perceel 1: Deelname MKB aan overheidsopdrachten en feitenonderzoek.*

Achtergrondinformatie is voor de leesbaarheid van het rapport zo veel mogelijk in de bijlagen opgenomen. In bijlage A is meer informatie over onze gesprekspartners te vinden. In bijlage B is een nadere uitwerking gemaakt van de gebruikte definities en de gemaakte berekeningen. In bijlage C is de typologie van ervaren regeldruk nader uitgewerkt. De Excel sheets met daarin de feitelijke berekeningen van de lasten voor aanbestedende diensten en bedrijven zijn als separate bijlage bijgevoegd.

2 Lasten totaal

In dit hoofdstuk presenteren wij de lasten van aanbestedingen op hoofdlijnen. Meer detailinformatie over de lasten van aanbestedende diensten en bedrijven is opgenomen in de hoofdstukken 3 en 4.

In de eerste paragraaf presenteren wij het resultaat van de lastenberekening voor 2014 en laten wij zien waaruit deze lasten zijn opgebouwd. In de tweede paragraaf presenteren wij de administratieve lasten in de nulmeting van 2009.[15] Deze nulmeting is op onderdelen geactualiseerd, verbeterd, uitgebreid en verfijnd. In de derde paragraaf gaan wij in op de ontwikkeling van de lasten tussen 2009 en 2014.

Interpretatie van de uitkomsten

Voor de goede interpretatie van de resultaten van een analyse met het SKM is het van belang om te weten dat in het SKM wordt gewerkt met gestandaardiseerde werkprocessen. Achter deze gepresenteerde gemiddelden voor deze gestandaardiseerde werkprocessen kunnen grote verschillen zitten. Buiten de gebruikelijke verschillen in efficiency van organisaties zijn wij onder meer de onderstaande verschillen tegengekomen bij aanbestedende diensten en bedrijven.

Om te voldoen aan geschiktheidseisen en selectiecriteria moeten bedrijven kunnen beschikken over bepaalde documenten. Bij veel van die documenten (zoals een gedragsverklaring aanbesteden, kwaliteitscertificaten, maatregelen milieubeheer) kost het éénmalig veel tijd om deze aan te vragen, maar de keren daarna is het een kwestie van het bijvoegen van documenten, die “op de plank liggen.” Ook treden er zowel bij bedrijven als aanbestedende diensten leereffecten op van het meedoen aan aanbestedingen. Meer in het algemeen geldt dat bedrijven die vaker meedoen aan aanbestedingen ceteris paribus minder tijd kwijt zijn om mee te doen aan aanbestedingen.

Daarnaast zijn er vooral bij de aanbestedingen boven de drempelbedragen grote verschillen in de projectomvang. De lasten van een project met een omvang van € 1,5 miljard zijn natuurlijk substantieel hoger dan de hier genoemde bedragen (voor zowel bedrijven als voor aanbestedende diensten). Als vuistregel voor grotere opdrachten is wel genoemd dat de lasten voor een bedrijf bij de hele grote projecten niet hoger mogen zijn dan 1% van de totale opdrachtsom.

Tot slot hebben wij ook verschillen geconstateerd tussen sectoren. Meest in het oog springende is de volgende. Bij sectoren zoals de architectuur of P&R/communicatie zijn de lasten voor het schrijven van offertes hoger dan gemiddeld, omdat deelnemende bedrijven in de offertefase vaak al ontwerpwerkzaamheden verrichten (tekenen van een schoolgebouw, bedenken marketingcampagne) bij het schrijven van een offerte.

2.1 Lasten in 2014

Voor het jaar 2014 zijn de totale lasten van aanbestedingen berekend op een bedrag van € 1,5 miljard. Het totale inkoopvolume van de Nederlandse overheid is op jaarbasis ongeveer € 60 miljard. Dit betekent dat de totale lasten van aanbestedingen ongeveer gelijk zijn aan 2,5 procent van het aanbestedingsvolume.

[15] SIRA Consulting & Significant (2009), *Lastenontwikkeling Aanbestedingsbeleid. Onderzoek naar de lastenontwikkeling door de nieuwe Aanbestedingswet en het bijbehorende flankerende beleid.*

In de volgende tabel is een nadere uitsplitsing van de totale lasten gemaakt naar de aard van de opdracht. De lasten zijn het hoogst voor diensten (43 procent van de lasten) hetgeen vooral samenhangt met het relatief grote aandeel aanbestedingen voor diensten (iets meer dan de helft van alle aanbestedingen). De lasten voor aanbestedingen van werken zijn ongeveer gelijk aan 1/3 van de totale lasten.

Tabel 2.1 Lasten aanbestedingen naar aard van de opdracht

Aard van de opdracht	Aantal aanbestedingen	Lasten (in € mln.)
Werken	19.850	532
Leveringen	23.600	340
Diensten	47.050	669
Totaal	**90.500**	**1.541**

In de volgende tabel hebben wij ook een onderverdeling gemaakt van de lasten naar het type procedure. Veruit de meeste lasten hangen samen met de meervoudig onderhandse procedure (iets meer dan 60%). Dit wordt vooral verklaard door het aantal aanbestedingen.

Tabel 2.2 Lasten aanbestedingen naar type procedure

Type procedure	Aantal aanbestedingen	Lasten (in € mln.)
Meervoudig onderhandse procedure	84.000	957
Openbare aanbesteding (nationaal)	3.200	317
Niet openbare procedure (nationaal)	100	16
Openbare procedure (Europees)	2.750	185
Niet openbare procedure (Europees)	450	66
Totaal	**90.500**	**1.541**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

In de volgende tabel is een overzicht opgenomen, waarbij de aard van de opdracht en het type procedure zijn gecombineerd resulterend in cijfers over de hoogte van de lasten van aanbestedingen voor de 13 onderzochte procedures. De meervoudig onderhandse procedure voor diensten (€ 419 miljoen), de meervoudig onderhandse procedure voor werken (€ 309 miljoen) en de meervoudige onderhandse procedure voor leveringen (€ 229 miljoen) brengen de hoogste lasten met zich mee. De lasten per onderhandse procedure zijn weliswaar veel lager, maar vanwege de grote aantallen onderhandse procedures hangen de meeste lasten toch samen met de meervoudig onderhandse procedure.

Tabel 2.3 Lasten aanbestedingen naar aard van de opdracht en type procedure (in € mln.)

Aard van de opdracht	Type Procedure	Aantal aanbestedingen	Lasten (in € mln.)
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	18.000	309
	Openbare aanbesteding (nationaal)	1.400	174
	Niet openbare procedure (nationaal)	100	16
	Openbare procedure (Europees)	200	14
	Niet openbare procedure (Europees)	150	20
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	22.000	229
	Openbare aanbesteding (nationaal)	600	40
	Openbare procedure (Europees)	950	60
	Niet openbare procedure (Europees)	50	11
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	44.000	419
	Openbare aanbesteding (nationaal)	1.200	103
	Openbare procedure (Europees)	1.600	112
	Niet openbare procedure (Europees)	250	36
Totaal		**90.500**	**1.541**

Wij hebben eveneens een onderverdeling gemaakt van de lasten naar het type lasten. Hieruit valt op te maken dat bijna 2/3 van de lasten terecht komen bij het bedrijfsleven en ongeveer 1/3 van de lasten bij de aanbestedende diensten. De totale lasten voor bedrijven zijn hoger dan de totale lasten voor aanbestedende diensten, omdat er in het algemeen veel meer bedrijven dan aanbestedende diensten betrokken zijn bij iedere aanbesteding. De overige lasten voor bedrijven (€ 626 miljoen) maken 41 procent uit van de totale lasten van aanbestedingen en de administratieve lasten voor bedrijven zijn gelijk aan 25 procent van de totale lasten (€ 381 miljoen).

Tabel 2.4 Lasten aanbestedingen naar type lasten

Type lasten	Lasten (in € mln.)	Lasten (in %)
Administratieve lasten bedrijven	381	25%
Overige lasten bedrijven	626	41%
Lasten aanbestedende diensten	534	35%
Totaal	**1.541**	**100%**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

In de volgende tabel hebben wij de lasten van aanbestedingen uitgesplitst naar het type aanbestedende diensten. Het merendeel van de lasten volgt uit aanbestedingen van gemeenten (bijna 60 procent van alle lasten). Ongeveer 7 procent van de totale lasten hangt samen met aanbestedingen door speciale sectorbedrijven.

Tabel 2.5 Lasten aanbestedingen naar type aanbestedende dienst

Type aanbestedende dienst	Lasten (in € mln.)	Lasten (in %)
Rijksoverheid	220	14%
Kleine gemeenten	434	28%
Middelgrote gemeenten	174	11%
Grote gemeenten	296	19%
Waterschappen en provincies	224	15%
Speciale sectorbedrijven	104	7%
Overig	89	6%
Totaal	**1.541**	**100%**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

Tot slot hebben wij ook gekeken naar de herkomst van de lasten (volgen deze uit de Aanbestedingswet, de aanbestedende dienst of een combinatie van beide). In de volgende tabel zijn deze cijfers opgenomen. Bijna zestig procent van de lasten kan worden toegeschreven aan aanbestedende diensten. Dit hangt ook direct samen met de voorschriften uit de Aanbestedingswet. In artikel 2.90 van de Aanbestedingswet staat bijvoorbeeld het volgende opgenomen: “Een aanbestedende dienst kan geschiktheidseisen stellen aan gegadigden en inschrijvers.” Hier staat *kan* en niet *moet.* Dat betekent dat als er geschiktheidseisen worden gesteld in een aanbesteding, de lasten die hieruit volgen worden toegeschreven aan de aanbestedende dienst.

Tabel 2.6 Lasten aanbestedingen naar herkomst

Herkomst	Lasten (in € mln.)	Lasten (in %)
Aanbestedingswet	47	3%
Combinatie	614	40%
Aanbestedende diensten	879	57%
Totaal	**1.541**	**100%**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

2.2 Lasten in 2009

Actualisatie nulmeting 2009

In 2009 is een nulmeting[16] gemaakt van de lasten van het aanbestedingsbeleid. De lasten van aanbestedingen zijn destijds geraamd op een bedrag van € 1,1 miljard. Ten opzichte van de gebruikte uitgangspunten en definities in 2009 zijn er op verzoek van het ministerie van Economische Zaken enkele aanvullende elementen meegenomen. Allereerst zijn ook de aanbestedingen van speciale sectorbedrijven meegenomen, in de oorspronkelijke nulmeting uit 2009 vielen deze buiten de scope van het onderzoek. Daarnaast zijn ook de lasten van contractbeheersing meegenomen, die in de oorspronkelijk nulmeting uit 2009 ook buiten de scope van het onderzoek vielen.

Daarnaast is waar nodig (volgend uit signalen van bedrijven en aanbestedende diensten) de nulmeting geactualiseerd, verbeterd, uitgebreid en verfijnd. In deze paragraaf gaan wij nader in op de belangrijkste redenen waarom de cijfers uit de nulmeting zijn aangepast en waar de grootste wijzigingen zijn doorgevoerd.

Speciale sectorbedrijven

Speciale sectoren (voorheen nutssectoren) zijn de bedrijfssectoren die actief zijn op het terrein van gas en warmte, elektriciteit, vervoer of de exploitatie van lucht- en zeehavens of drinkwater. Ook postdiensten vallen onder dit begrip. Om de lasten van aanbestedingen door speciale sectorbedrijven te bepalen is allereerst het aantal aanbestedingen van speciale sectorbedrijven voor 2009 bepaald.

Er zijn enkele verschillen in de aanbestedingsregels voor speciale sectorbedrijven in vergelijking met de aanbestedingsregels voor andere aanbestedende diensten. Meest in het oog springende is dat de Gids Proportionaliteit niet van toepassing is voor speciale sectorbedrijven. In ons groepsgesprek met speciale sectorbedrijven hebben speciale sectorbedrijven overigens aangegeven dat zij wel handelen in de geest van de Gids Proportionaliteit.

[16] SIRA Consulting & Significant (2009), *Lastenontwikkeling Aanbestedingsbeleid. Onderzoek naar de lastenontwikkeling door de nieuwe Aanbestedingswet en het bijbehorende flankerende beleid.*

Wij hebben gekeken in hoeverre dit gevolgen heeft voor het gehanteerde basisuitgangspunt dat het type aanbestedende dienst niet relevant is voor de hoogte van de lasten (met andere woorden: de lasten per aanbesteding zijn even hoog ongeacht welke aanbestedende dienst de aanbesteding uitvoert). Aan de hand van het feitenonderzoek van de KWINK Groep[17] is gekeken in hoeverre er verschillen zijn tussen speciale sectorbedrijven in vergelijking met de andere aanbestedende diensten. Meest in het oog springende verschil (met gevolgen voor de hoogte van de lasten) is dat bij 91 procent van de aanbestedingen[18] door speciale sectorbedrijven eisen worden gesteld aan financieel en economische draagkracht, terwijl dit gemiddeld 67 procent is voor alle aanbestedende diensten. Het was echter niet mogelijk om vast te stellen of dit verschil ook overbleef na correctie voor de aard van de opdracht (werken, leveringen en diensten) en correctie voor de type procedure (nationale openbare aanbesteding, nationale niet openbare procedure, Europese openbare procedure en de Europese niet openbare procedure). De door ons gewenste detailinformatie was derhalve niet beschikbaar. Wij hebben in een simulatie gekeken in hoeverre de lasten veel hoger uit zouden vallen wanneer voor speciale sectorbedrijven met hogere percentages (voor eisen aan financieel en economische draagkracht) zou worden gerekend. Dat blijkt het geval te zijn, maar de verschillen zijn dusdanig klein (minder dan 1 promille op de totale lasten voor speciale sectorbedrijven), dat deze binnen de onzekerheidsmarges vallen. Vanwege die reden hebben wij geen generieke correctie toegepast en blijft het uitgangspunt staan dat het type aanbestedende diens niet relevant is voor de hoogte van de lasten.

Dat betekent dat in het SKM alleen het aantal aanbestedingen (Q) verandert en dat de kosten per activiteiten (P) gelijk zijn gehouden. Met de bestaande P en een nieuwe Q hebben wij de lasten inclusief speciale sectorbedrijven kunnen bepalen. De lasten van speciale sectorbedrijven waren in 2009 ongeveer gelijk aan € 120 miljoen.

Contractbeheersing

Daarnaast zijn ook de lasten voor contractbeheersing vastgesteld. Onder contractbeheersing vallen “Alle activiteiten die door de opdrachtgever en opdrachtnemer in zowel de fasen van de contractvoorbereiding als de contractrealisatie worden uitgevoerd, die erop gericht zijn om zeker te stellen dat de eisen uit het contract (de overeenkomst) worden nagekomen en dat de risico’s voor de opdrachtgever aantoonbaar beheerst worden.”

Rekening houdend met de uitgangspunten van het *Handboek Meting Regeldruk*[19] van 2014 hebben wij een selectie van handelingen voorgelegd aan aanbestedende diensten en bedrijven. Daarbij zijn handelingen die door aanbestedende diensten en bedrijven als ‘*business as usual*[20]’ zijn gekenmerkt buiten beschouwing gelaten. Dit heeft geresulteerd tot de in de volgende tabel opgenomen selectie van handelingen.

17 KWINK Groep (2015), *Effecten van de Aanbestedingswet 2012. Perceel 1: Deelname MKB aan overheidsopdrachten en feitenonderzoek.*

18 Het gaat hier om de volgende procedures: Openbare aanbesteding (nationaal), niet openbare procedure (nationaal), openbare procedure (Europees) en niet openbare procedure (Europees)

19 Ministerie van Economische Zaken (2014), *Handboek Meting Regeldruk.*

20 Business as usual kosten zijn alle kosten die het bedrijfsleven of een aanbestedende dienst maakt, die ook bedrijfseigen (of in eigen belang) zijn.

Tabel 2.7 Handelingen contractbeheersing

Verplichting	Handelingen	Aanbestedende dienst / bedrijf
Contracteren	Finaliseren contracten (nadere afspraken over projectuitvoering)	Aanbestedende diensten
	Finaliseren contracten (nadere afspraken over projectuitvoering)	Bedrijven
	In acht nemen opschortende (Alcatel)termijn van 20 kalenderdagen	Aanbestedende diensten
	Opstellen en schriftelijk versturen opdrachtbrief	Aanbestedende diensten
	Bestuderen, ondertekenen en retour zenden opdrachtbrief	Bedrijven
Voeren contractadministratie	Uitvoeren contractadministratie	Aanbestedende diensten
Bewaken voortgang opdracht	Monitoren voortgang (periodiek voortgangsoverleg)	Aanbestedende diensten
Kwaliteitsmanagement opdracht	Controle door / namens AD op productiecapaciteit, technische capaciteit, mogelijkheden inzake ontwerpen & onderzoek en kwaliteitsborging	Aanbestedende diensten
Afsluiten / accepteren project	Accepteren oplevering project, facturatie	Aanbestedende diensten

Wij hebben de respondenten gevraagd om een schatting te maken van de tijdsbesteding voor het uitvoeren van de bovengenoemde handelingen en in hoeverre deze handelingen zijn toe- of afgenomen in vergelijking met de situatie in 2009. Aan de hand van deze informatie hebben wij vervolgens de hoogte van de lasten van contractbeheersing voor 2009 berekend. De totale lasten van contractbeheersing voor 2009 waren iets minder dan € 135 miljoen.

Verdieping nulmeting

Een belangrijke reden om de 2009 cijfers te actualiseren is de volgende. In de nulmeting is destijds de keuze gemaakt om bepaalde verplichtingen en handelingen te clusteren tot één getal. Wij hebben deze getallen meer in detail berekend om zo ontwikkelingen in de periode 2009 - 2014 beter te kunnen modelleren.

Twee meest in het oog springende voorbeelden daarvan zijn de handelingen

- **Opstellen van de offertes (rekentijd)**. In de nulmeting is bij de handeling ‘opstellen van de offertes (rekentijd)’ destijds geen rekening te houden met het onderscheid laagste prijs / EMVI en is gewerkt met één getal voor het opstellen van de offertes. Uit veel onderzoek sinds 2009 is naar voren gekomen dat de tijdsbesteding voor een offerte met gunningscriterium EMVI hoger is dan de tijdsbesteding voor een offerte met gunningscriterium laagste prijs. In het model van de nulmeting is de ontwikkeling naar een hoger percentage aanbestedingen met gunningscriterium dan ook niet goed te modelleren (lees: een hogere percentage EMVI leidt niet tot een stijging van de lasten van bedrijven). In ons model hebben wij vanwege die reden een tijdsbesteding opgenomen voor de rekentijd (relevant voor alle offertes) en een tijdsbesteding voor het opstellen van een offerte met gunningscriterium EMVI. Daarbij hebben wij - aan de hand van de informatie uit de interviews met het bedrijfsleven - ook een nader onderscheid gemaakt naar de aard van de opdracht (de tijd voor het opstellen van een offerte kost relatief meer bij werken, dan bij diensten of leveringen) en een nader onderscheid naar het type procedure (meervoudig onderhands, openbaar en niet-openbaar). Daaruit bleek dat de gebruikte tijdsbestedingen uit de oorspronkelijke nulmeting (8 uur voor meervoudig onderhandse aanbesteding en 16 uur voor de overige procedures) aan de onderkant van de

genoemde bandbreedtes zaten. Per saldo heeft dit geleid tot een opwaartse bijstelling van de lasten met ongeveer € 150 miljoen.

- **Uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria**. In de nulmeting is voor meervoudig onderhandse procedures geen tijdsbesteding opgenomen om te voldoen aan uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria en is bij de overige procedures één getal opgenomen (10 uur) om te voldoen aan alle uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria. In het model van de nulmeting is de wijziging van de gevraagde criteria, het beperken van de selectiecriteria en de introductie van de eigen verklaring daardoor niet goed te modelleren. Vandaar dat wij de tijdsbesteding voor alle individuele uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria apart in kaart hebben gebracht aan de hand van informatie uit de interviews met het bedrijfsleven. Per saldo heeft dit geleid tot een opwaartse bijstelling van de lasten met iets meer dan € 30 miljoen.

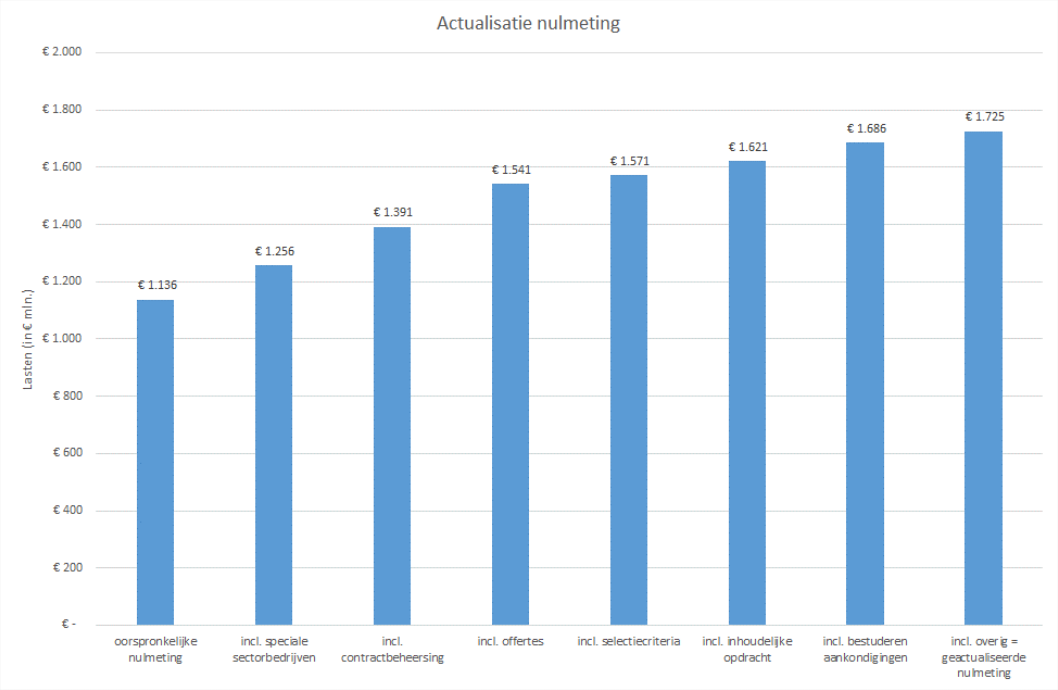
Overige wijzigingen

Een groot aantal tijdsbestedingen is aangepast, waarbij de meeste wijzigingen overigens een relatief beperkte impact hadden op het eindbeeld. Wij stippen hier nog een aantal wijzigingen aan met een iets grotere impact.

- **Omschrijven inhoudelijke opdracht**. In de nulmeting is hiervoor meervoudig onderhandse procedures gerekend met een tijdsbesteding van 6 uur. Uit interviews met aanbestedende diensten is naar voren gekomen, dat deze tijdsbesteding erg aan de lage kant was (vaak werken hier ook meerdere mensen samen aan). Daarom hebben wij deze tijdsbesteding naar boven bij geschaald naar 16 uur voor de meervoudig onderhandse procedure. De tijdsbesteding voor het omschrijven van de inhoudelijke opdracht bij de overige procedures hebben wij niet aangepast. Per saldo heeft dit geleid tot een opwaartse bijstelling van de lasten met ongeveer € 50 miljoen.
- **Bestuderen aankondigingen**. Het lijkt erop dat in de berekeningen van de lasten voor het bestuderen van de aankondigen door bedrijven een inconsistentie is geslopen in het vaststellen van het aantal wekelijkse handelingen voor de verschillende procedures. Wij hebben deze inconsistentie recht gezet en daarnaast hebben wij de berekening iets aangescherpt. In de nulmeting was het uitgangspunt ‘alle aanvragers van informatie besteden iedere week een bepaalde tijdsbesteding aan het bestuderen van aankondigingen’. Daarbij is er geen rekening mee gehouden dat alle aanbestedingen op hetzelfde platform te vinden zijn. Een bedrijf zoekt niet eerst een half uur op TenderNed naar openbare procedures en daarna een half uur naar niet-openbare procedures. Deze dubbeltelling is uit de berekeningen gehaald. Per saldo heeft vooral de correctie op de inconsistentie wel geleid tot een opwaartse bijstelling van de lasten met bijna € 65 miljoen.

In de volgende figuur is een samenvattend overzicht opgenomen hoe het bovenstaande leidt tot de vaststelling van het geactualiseerde cijfer van de lasten van aanbestedingen voor 2009. De totale lasten in de geactualiseerde nulmeting zijn gelijk aan € 1,7 miljard.

Figuur 2.1 Actualisatie nulmeting



Bijna de helft van de stijging van de lasten is een direct gevolg van de uitbreiding van de scope van het onderzoek (inclusief speciale sectorbedrijven en inclusief contractbeheersing).

Als deze extra lasten (speciale sectorbedrijven, contractbeheersing) buiten beschouwing worden gelaten dat komt daaruit naar voren dat de lasten voor aanbestedende diensten van ongeveer € 365 miljoen (oorspronkelijke nulmeting) naar € 400 miljoen (geactualiseerde nulmeting) zijn opgeschaald. Deze verschillen zijn relatief beperkt en vallen binnen de onzekerheidsmarges.

Grotere verschillen zijn te vinden bij de lasten voor bedrijven. Daar zijn (exclusief speciale sectorbedrijven en contractbeheersing) de lasten van ongeveer € 775 miljoen (oorspronkelijke nulmeting) opgeschaald naar € 1,08 miljard (geactualiseerde nulmeting). Dat is een relatief grotere stijging met ongeveer 40 procent. Wij hebben vervolgens gekeken in hoeverre de cijfers en resultaten plausibel waren en vergelijkbaar met andere uitgevoerde studies. Eind 2014 is een studie uitgevoerd door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB)[21] naar de transactiekosten van aanbestedingen voor werken en wij hebben onze uitkomsten vergeleken met de uitkomsten van het EIB. Wij hebben daartoe verschillende kengetallen (bijvoorbeeld de lasten voor het opstellen van een offerte door bedrijven) met elkaar vergeleken. Daaruit komt naar voren dat de kengetallen van de geactualiseerde nulmeting en de studie van het EIB vergelijkbaar zijn (onze cijfers zijn nog zelfs iets lager dan de cijfers van het EIB). Dat geeft een goede indicatie dat de opwaartse bijstelling van de nulmeting gerechtvaardigd is.

In de volgende tabel zijn de lasten uit de geactualiseerde nulmeting uitgewerkt naar type lasten. In 2009 komen ongeveer 2/3 van de lasten terecht bij het bedrijfsleven en ongeveer 1/3 bij de aanbestedende diensten. Dat beeld is vergelijkbaar met de verdeling in 2014. De administratieve lasten maakten 31 procent uit van alle lasten in 2009.

21 EIB (2014), *Transactiekosten aanbesteden. Effecten van Aanbestedingswet en marktdynamiek.*

Tabel 2.8 Lasten aanbestedingen naar type lasten (2009 – geactualiseerd)

Type lasten	Lasten (in € mln.)	Lasten (in %)
Administratieve lasten bedrijven	528	31%
Overige lasten bedrijven	636	37%
Lasten aanbestedende diensten	560	32%
Totaal	**1.725**	**100%**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

2.3 Lastenontwikkeling 2009 - 2014

Eén van de doelen van de Aanbestedingswet is de vermindering van de lasten voor aanbestedende diensten en bedrijven. Om te kunnen beoordelen in hoeverre de Aanbestedingswet heeft bijgedragen aan de vermindering van de lasten vergelijken wij in deze paragraaf de lasten uit 2014 met de geactualiseerde berekening van de lasten in 2009. In lijn met de opzet van dit hoofdstuk presenteren wij hier de resultaten op hoofdlijnen. In de hoofdstukken 3 en 4 presenteren wij meer gedetailleerd de uitkomsten voor aanbestedende diensten en bedrijven. In die hoofdstukken gaan wij ook in op de redenen waarom de lasten al dan niet zijn toe- of afgenomen.

De volgende tabel laat de ontwikkeling van de lasten zien over de periode 2009 tot en met 2014. Te zien is dat de lasten zijn afgenomen met € 184 miljoen in vergelijking met 2009. In totaal zijn de lasten met ongeveer 11 procent afgenomen. Het beeld verschilt wel naar de aard van de opdracht. Bij diensten en werken zijn de grootste besparingen te vinden, voor leveringen zijn de lasten slechts beperkt gedaald ten opzichte van 2009.

Tabel 2.9 Lastenontwikkeling naar aard van de opdracht (bedragen in € mln.)

Aard van de opdracht	2009	2014	Verschil (in € mln.)	Verschil (in %)
Werken	622	532	-89	-14%
Leveringen	344	340	-4	-1%
Diensten	759	669	-91	-12%
Totaal	**1.725**	**1.541**	**-184**	**-11%**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

In de volgende tabel is de lastenontwikkeling gepresenteerd naar de aard van de opdracht en de type procedure. Te zien is dat de lasten voor de meervoudig onderhandse procedures zijn toegenomen voor zowel werken, leveringen als diensten, wat vooral veroorzaakt wordt doordat het aantal meervoudig onderhandse procedures in 2014 hoger lag dan het aantal meervoudig onderhandse procedures in 2009. De lasten van nationale openbare aanbestedingen van werken, leveringen en diensten zijn in het bijzonder afgenomen wat vooral een gevolg is van de daling van het aantal nationale openbare aanbestedingen.

Tabel 2.10 Lasten aanbestedingen naar aard van de opdracht en type procedure (in € mln.)

Aard van de opdracht	Type procedure	2009	2014	Verschil
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	257	309	52
	Openbare aanbesteding (nationaal)	316	174	-142
	Niet openbare procedure (nationaal)	16	16	0
	Openbare procedure (Europees)	15	14	-1
	Niet openbare procedure (Europees)	17	20	2
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	179	229	50
	Openbare aanbesteding (nationaal)	82	40	-42
	Openbare procedure (Europees)	52	60	7
	Niet openbare procedure (Europees)	30	11	-19
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	334	419	85
	Openbare aanbesteding (nationaal)	204	103	-101
	Openbare procedure (Europees)	137	112	-25
	Niet openbare procedure (Europees)	85	36	-49
Totaal		**1.725**	**1.541**	**-184**

Wij hebben de lastenontwikkeling tot slot ook onderverdeeld naar het type lasten. De resultaten zijn in de onderstaande tabel opgenomen. In de tabel is te zien dat de daling van lasten voor het overgrote deel wordt veroorzaakt door een daling van de administratieve lasten van bedrijven. De administratieve lasten in de periode 2009 - 2014 zijn met 28 procent afgenomen. De overige lasten voor bedrijven zijn met een paar procent gedaald en de lasten voor aanbestedende diensten zijn met vijf procent afgenomen.

Tabel 2.11 Lastenontwikkeling naar type lasten (bedragen in € mln.)

Type lasten	2009	2014	Verschil (in € mln.)	Verschil (in %)
Administratieve lasten bedrijven	528	381	-147	-28%
Overige lasten bedrijven	636	626	-10	-2%
Lasten aanbestedende diensten	560	534	-27	-5%
Totaal	**1.725**	**1.541**	**-184**	**-11%**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

Aantal aanbestedingen

De omvang van de totale lasten hangt samen met het aantal aanbestedingen (Q in het SKM) en de lasten per aanbesteding (P in het SKM).

In de volgende tabel is het aantal uitgevoerde aanbestedingen in 2009 en 2014 opgenomen. Daarbij hebben wij ieder perceel als een aparte aanbesteding beschouwd voor het meten van de lasten. Op deze manier komen de lasten van het opdelen in percelen het meest zuiver tot uitdrukking. In bijlage B3 is een toelichting gegeven van de wijze waarop het aantal aanbestedingen is bepaald. Voor de vergelijking zijn ook de cijfers voor 2009 opgenomen.

Tabel 2.12 Aantal aanbestedingen

Aard van de opdracht	Procedure	2009	2014
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	16.000	18.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.800	1.400
	Niet openbare procedure (nationaal)	100	100
	Openbare procedure (Europees)	250	200
	Niet openbare procedure (Europees)	150	150
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	18.000	22.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	1.500	600
	Openbare procedure (Europees)	800	950
	Niet openbare procedure (Europees)	400	50
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	36.000	44.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	2.900	1.200
	Openbare procedure (Europees)	1.950	1.600
	Niet openbare procedure (Europees)	1.050	250

Uit de cijfers is de volgende ontwikkeling te zien. Het aantal meervoudig onderhandse procedures is toegenomen, terwijl het aantal nationale aanbestedingen (openbaar en niet-openbaar) is afgenomen. Mogelijke verklaringen voor deze ontwikkeling zijn het verbod op samenvoegen en/of de toepassing van de Gids Proportionaliteit (toelichting over de gangbare procedures).

De lasten per aanbesteding voor aanbestedende diensten en bedrijven bespreken we in de volgende hoofdstukken.

3 Lasten aanbestedende diensten

In dit hoofdstuk werken wij de lasten voor aanbestedende diensten nader uit. In de eerste paragraaf gaat in op de lasten van aanbestedende diensten in 2014, terwijl de tweede paragraaf meer laat zien over de verandering van de lasten tussen 2009 en 2014. In de derde paragraaf wordt beschreven wat de belangrijkste redenen zijn van de toe- of afname van de lasten voor aanbestedende diensten.

3.1 Lasten in 2014

In het vorige hoofdstuk is al een nader onderscheid gemaakt naar het type lasten en daaruit is naar voren gekomen dat de lasten voor aanbestedende diensten in 2014 gelijk waren aan € 534 miljoen. Wij hebben een nadere uitsplitsing gemaakt naar de aard van de opdracht. De resultaten daarvan zijn in de volgende tabel opgenomen. Iets minder dan de helft van de lasten van aanbestedende diensten hebben betrekking op diensten. Een belangrijke oorzaak hiervan is het aantal aanbestedingen, de helft van het totaal aantal aanbestedingen betreft aanbestedingen van diensten.

Tabel 3.1 Lasten aanbestedende diensten naar aard van de opdracht

Aard van de opdracht	Aantal aanbestedingen	Lasten (in € mln.)
Werken	19.850	155
Leveringen	23.600	130
Diensten	47.050	249
Totaal	**90.500**	**534**

In de volgende tabel is een nader onderscheid gemaakt van de lasten van aanbestedende diensten naar het type procedure. Het merendeel van de lasten van aanbestedende diensten volgt uit de meervoudig onderhandse procedure (€ 419 miljoen of bijna 80% van het totaal) hetgeen direct samenhangt met het aantal meervoudig onderhandse procedures.

Tabel 3.2 Lasten aanbestedende diensten naar type procedure

Type procedure	Aantal aanbestedingen	Lasten (in € mln.)
Meervoudig onderhandse procedure	84.000	419
Openbare aanbesteding (nationaal)	3.200	58
Niet openbare procedure (nationaal)	100	2
Openbare procedure (Europees)	2.750	47
Niet openbare procedure (Europees)	450	9
Totaal	**90.500**	**534**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

Er zijn verschillen in de lasten naar de aard van de opdracht en naar het type procedure. In de volgende tabel is een uitwerking gemaakt van de lasten van aanbestedende diensten voor alle 13 verschillende procedures. Hierbij presenteren wij ook de lasten van aanbestedende diensten per aanbesteding.

Tabel 3.3 Lasten aanbestedende diensten naar aard van de opdracht en type procedure

Aard van de opdracht	Type procedure	Lasten per aanbesteding (in €) [a)]	Aantal aanbestedingen	Lasten (in € mln.)
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	7.000	18.000	117
	Openbare aanbesteding (nationaal)	20.000	1.400	28
	Niet openbare procedure (nationaal)	22.000	100	2
	Openbare procedure (Europees)	20.000	200	4
	Niet openbare procedure (Europees)	22.000	150	3
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	5.000	22.000	103
	Openbare aanbesteding (nationaal)	16.000	600	10
	Openbare procedure (Europees)	17.000	950	16
	Niet openbare procedure (Europees)	18.000	50	1
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	5.000	44.000	198
	Openbare aanbesteding (nationaal)	17.000	1.200	20
	Openbare procedure (Europees)	17.000	1.600	27
	Niet openbare procedure (Europees)	18.000	250	5
Totaal			**90.500**	**534**

a) Bedragen zijn afgerond in duizendtallen

De lasten van aanbestedende diensten van een meervoudig onderhandse aanbesteding zijn het laagst met bedragen die variëren van € 5.000 voor diensten en leveringen tot € 7.000 voor werken. De lasten van de overige procedures zijn hoger en lopen van € 16.000 tot € 22.000 voor de niet-openbare procedures voor aanbestedingen van werken. Aanbestedingen met de relatief lagere lasten worden echter wel het meeste uitgevoerd, waardoor de gemiddelde lasten per aanbesteding relatief laag blijven.

Wij hebben tot slot ook gekeken naar de herkomst van de lasten (volgen deze uit de Aanbestedingswet, de aanbestedende dienst of een combinatie van beide?). In de volgende tabel zijn deze cijfers opgenomen. Iets meer dan de helft van de lasten van aanbestedende diensten zijn terug te herleiden naar een combinatie van de Aanbestedingswet en de aanbestedende dienst. Zeven procent van alle lasten volgen direct uit de Aanbestedingswet.

Ook dit hangt weer direct samen met de voorschriften uit de Aanbestedingswet. In artikel 2.90 van de Aanbestedingswet staat bijvoorbeeld het volgende opgenomen: “Een aanbestedende dienst kan geschiktheidseisen stellen aan gegadigden en inschrijvers.” Hier staat *kan* en niet *moet.* Dat betekent dat als er geschiktheidseisen worden gesteld in een aanbesteding, de lasten die hieruit volgen worden toegeschreven aan de aanbestedende dienst.

Tabel 3.4 Lasten aanbestedende diensten naar herkomst

Herkomst	Lasten (in € mln.)	Lasten (in %)
Aanbestedingswet	38	7%
Combinatie	298	56%
Aanbestedende diensten	198	37%
Totaal	**534**	**100%**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

3.2 Lastenontwikkeling 2009 - 2014

In deze paragraaf laten wij de lastenontwikkeling bij aanbestedende diensten zien. De lasten van aanbestedende diensten waren in 2014 € 27 miljoen lager dan in 2009. In de volgende tabel is te zien hoe de resultaten eruit zagen voor de 13 verschillende procedures. De lasten voor meervoudig onderhandse procedures zijn voor werken, leveringen en diensten toegenomen en de lasten zijn vooral bij de nationale openbare aanbesteding afgenomen.

Tabel 3.5 Lasten aanbestedende diensten naar aard van de opdracht en type procedure (in € mln.)

Aard van de opdracht	Procedure	2009	2014	Verschil
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	99	117	19
	Openbare aanbesteding (nationaal)	72	28	-45
	Niet openbare procedure (nationaal)	2	2	0
	Openbare procedure (Europees)	5	4	-1
	Niet openbare procedure (Europees)	3	3	0
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	80	103	24
	Openbare aanbesteding (nationaal)	25	10	-15
	Openbare procedure (Europees)	13	16	3
	Niet openbare procedure (Europees)	7	1	-6
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	154	198	44
	Openbare aanbesteding (nationaal)	48	20	-28
	Openbare procedure (Europees)	33	27	-6
	Niet openbare procedure (Europees)	20	5	-15
Totaal		**560**	**534**	**-27**

Om een nog beter beeld te krijgen van de ontwikkeling van de lasten bij aanbestedende diensten hebben wij ook gekeken in hoeverre de lasten per aanbesteding zijn toe- of afgenomen. In de volgende tabel is dit beeld gepresenteerd. Te zien is dat de lasten van aanbestedende diensten voor nagenoeg alle type procedures per aanbesteding zijn toegenomen.

Tabel 3.6 Lasten aanbestedende diensten per aanbesteding naar aard van de opdracht en type procedure (in €)

Aard van de opdracht	Procedure	2009	2014	Verschil
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	6.000	7.000	1.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	19.000	20.000	1.000
	Niet openbare procedure (nationaal)	19.000	22.000	3.000
	Openbare procedure (Europees)	19.000	20.000	1.000
	Niet openbare procedure (Europees)	20.000	22.000	2.000
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	4.000	5.000	1.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	16.000	16.000	.
	Openbare procedure (Europees)	16.000	17.000	1.000
	Niet openbare procedure (Europees)	18.000	18.000	.
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	4.000	5.000	1.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	17.000	17.000	.
	Openbare procedure (Europees)	17.000	17.000	.
	Niet openbare procedure (Europees)	19.000	18.000	-1.000

* Alle bedragen zijn afgerond in duizendtallen.

. staat voor een getal kleiner dan € 500.

De daling van de lasten van aanbestedende diensten wordt vooral veroorzaakt door het relatief grotere aantal meervoudig onderhandse procedures. Dit effect is groter dan de toename van de lasten per aanbesteding, waardoor er onder de streep een daling van de lasten van aanbestedende diensten resulteert. In de volgende paragraaf werken wij de belangrijkste thema's verder uit.

3.3 Lastenontwikkeling naar thema

In de periode tussen 2009 en 2014 zijn er verschillende ontwikkelingen geweest met gevolgen voor de hoogte van de lasten. Er zijn redenen waarom lasten zijn toegenomen en redenen waarom lasten zijn afgenomen. Hierbij hebben wij een onderscheid gemaakt naar een hoeveelheidseffect en een prijseffect. Het hoeveelheidseffect geeft de effecten weer van de wijzigingen in de aantallen aanbestedingen en de wijzigingen in de gebruikte aanbestedingsprocedures (meervoudig onderhands, openbare procedure (nationaal), enzovoorts). Het prijseffect geeft de effecten weer in de ontwikkeling van de lasten per aanbestedingsprocedure.

Op het niveau van de handelingen is met behulp van het StandaardKostenModel een analyse gemaakt van de belangrijkste reden waarom de lasten van de betreffende handeling is toe- of afgenomen.[22] In de onderstaande tabel is de lastenontwikkeling uitgesplitst naar het hoeveelheidseffect en het prijseffect. Te zien is dat de lasten per aanbesteding voor aanbestedende diensten zijn toegenomen (prijseffect) en dat de lasten door wijzigingen in het aantal en type aanbestedingsprocedures zijn afgenomen (hoeveelheidseffect).

Tabel 3.7 Lastenontwikkeling aanbestedende diensten naar type effect (bedragen in € mln.)

Type effect	Lasten (in € mln.)
Hoeveelheidseffect	-37
Prijseffect	10
Totaal	**-27**

In de volgende tabel zijn de lasten uitgesplitst naar de verschillende thema's.

Tabel 3.8 Lastenontwikkeling aanbestedende diensten naar thema (bedragen in € mln.)

Thema	Toename	Afname
Hoeveelheidseffect		
Verschuiving van procedures		37
Subtotaal hoeveelheidseffect		**37**
Prijseffect		
'EMVI, tenzij ...'-verplichting	13	
Motiveringsplicht	9	
TenderNed		1
Geschiktheidseisen en selectiecriteria		10
Aanbestedingsstukken kosteloos		.
Subtotaal prijseffect	**23**	**12**
Totaal		**27**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.
. staat voor een bedrag van minder dan € 500.000.

[22] Hierbij moet worden opgemerkt, dat een wijziging in de lasten van een specifieke handelingen niet altijd direct 1-op-1 toe te wijzen is aan één specifieke oorzaak. Bijvoorbeeld, de totale lasten voor de handeling 'opstellen offerte (EMVI)' zijn toegenomen. Dit wordt veroorzaakt doordat het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI is toegenomen, maar ook weer afgezwakt doordat er relatief meer meervoudige onderhandse procedures zijn in vergelijking met de nulmeting. De verdeling van de lasten over de verschillende thema's hebben dan ook een iets meer indicatief karakter.

Hoeveelheidseffect

De lasten van aanbestedende diensten zijn afgenomen en die afname wordt vooral veroorzaakt door de verschuiving van de procedures. In tabel 2.1 is te zien dat het aantal meervoudig onderhandse procedures is toegenomen, terwijl het aantal nationale aanbestedingen (openbaar en niet-openbaar) is afgenomen. Er is daarmee een **verschuiving in procedures** geweest in de vergelijking tussen 2009 en 2014. Aangezien meervoudig onderhandse procedures tot minder lasten voor aanbestedende diensten leiden dan de andere procedures heeft dit ook gevolgen voor de hoogte van de lasten. De lasten voor aanbestedende diensten zijn hierdoor met € 37 miljoen afgenomen.

Prijseffect

Daartegenover staat dat de lasten per aanbesteding (prijseffect) voor aanbestedende diensten zijn toegenomen. Belangrijkste redenen daarvoor zijn de toename van het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI en de toegenomen motiveringsplicht. Daartegenover staat dat de lasten per aanbesteding voor aanbestedende diensten vanwege andere redenen ook weer zijn afgenomen.

De eerste reden van de stijging van de lasten is gelegen in de **'EMVI, tenzij ...'-verplichting**. In artikel 2.114 lid 1 van de Aanbestedingswet staat de volgende bepaling opgenomen: "De aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht op grond van de naar het oordeel van de aanbestedende dienst economisch meest voordelige inschrijving." In lid 2 staat daarbij de bepaling opgenomen, dat een aanbestedende dienst hiervan kan afwijken en gunnen op grond van laagste prijs, maar dat in dat geval de toepassing van dat criterium wel gemotiveerd moet worden. Het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI was in 2014 hoger dan in 2009. Aangezien de lasten voor een aanbesteding met het EMVI gunningscriterium voor aanbestedende diensten (vaststellen gunningscriteria, beoordelen offertes) hoger zijn dan de lasten voor een aanbesteding met het gunningscriterium laagste prijs betekent een hoger percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI dat ook de lasten van aanbestedingen toenemen. De lasten van aanbestedende diensten zijn door de 'EMVI, tenzij …'-verplichting toegenomen met € 13 miljoen.

De tweede reden waarom de lasten per aanbesteding zijn toegenomen volgt uit de toegenomen **motiveringsplicht**. Aanbestedende diensten moeten onder meer de volgende keuzes motiveren (zie ook de Gids Proportionaliteit):

- de keuze voor de aanbestedingsprocedure en voor de ondernemers die worden toegelaten tot de aanbiedingsprocedure (artikel 1.4 Aanbestedingswet) op schriftelijk verzoek van een ondernemer.
- de keuze voor het samenvoegen en niet opdelen in percelen (artikel 1.5 Aanbestedingswet)
- de keuze voor het gunningscriterium laagste prijs (artikel 2.114 Aanbestedingswet).
- In het verlengde daarvan is ook de tijdsbesteding voor de nota van inlichtingen toegenomen. Dit laatste is overigens niet een direct gevolg van de Aanbestedingswet.

De toegenomen motiveringsplicht heeft geleid tot een stijging van de lasten van aanbestedende diensten met € 9 miljoen.

Naast de twee oorzaken voor een stijging van de lasten zijn er ook verschillende redenen waarom de lasten per aanbesteding zijn gedaald. Wij bespreken achtereenvolgens de volgende thema's: TenderNed, geschiktheidseisen en selectiecriteria en het kosteloos ter beschikking stellen van aanbestedingsstukken.

TenderNed heeft ervoor gezorgd dat de lasten van aanbestedingen zijn gewijzigd. Aanbestedende diensten moeten (voor)aankondigingen doen via het elektronisch systeem voor aanbesteding (ofwel TenderNed) en dit heeft ervoor gezorgd dat aanbestedende diensten publicaties nog maar op één platform hoeven aan te kondigen. Dit heeft geleid tot een beperkte daling van de lasten met € 1 miljoen.

De afdelingen 2.3.4 tot en met 2.3.6 van de Aanbestedingswet gaan in op de eigen verklaring, uitsluiting, geschiktheid en selectie en **geschiktheidseisen en selectiecriteria**. Er zijn verschillende redenen waarom de lasten voor aanbestedende diensten die samenhangen met het stellen van geschiktheidseisen en selectiecriteria zijn afgenomen. Allereerst is in afdeling 2.3.4 aangegeven dat de aanbestedende diensten het vastgestelde model eigen verklaring moeten gebruiken, waarmee een ondernemer kan aangeven of uitsluitingsgronden op hem van toepassing zijn, of hij voldoet aan geschiktheidseisen, technische specificaties en uitvoeringsvoorwaarden die milieu en dierenwelzijn betreffen of die gebaseerd zijn op sociale overwegingen en of en hoe hij voldoet aan selectiecriteria. Dit betekent dat aanbestedende diensten minder tijd kwijt zijn met het zelf vaststellen en controleren van geschiktheidseisen en selectiecriteria.

Tegelijk *kunnen* aanbestedende diensten bepaalde geschiktheidseisen en selectiecriteria vragen. Uit het gelijktijdig uitgevoerde feitenonderzoek van de KWINK Groep blijkt dat er een afname is van de gevraagde geschiktheidseisen en selectiecriteria en dit zorgt er ook voor dat aanbestedende diensten minder tijd hoeven te besteden aan het controleren van deze de geschiktheidseisen en selectiecriteria.

In totaal zorgen het model eigen verklaring en de afname van de gevraagde geschiktheidseisen en selectiecriteria voor een daling van de lasten met ongeveer € 10 miljoen.

Tot slot is in artikelen 1.21 en 2.66 van de Aanbestedingswet bepaald dat aanbestedende diensten **aanbestedingsstukken kosteloos** ter beschikking stellen. Verschillende administratieve handelingen om de betaling van de aanbestedingsstukken te regelen zijn hierdoor vervallen. De besparing bij aanbestedende diensten is hier minder dan een € 0,5 miljoen.

4 Lasten bedrijven

In dit hoofdstuk werken wij de lasten voor bedrijven nader uit. In de eerste paragraaf laten wij meer informatie zien over de lasten van bedrijven in 2014, terwijl de tweede paragraaf meer laat zien over de verandering van de lasten tussen 2009 en 2014. In de derde paragraaf worden de belangrijkste redenen beschreven waarom de lasten voor bedrijven zijn toe- of afgenomen.

4.1 Lasten in 2014

In hoofdstuk 2 is al een nader onderscheid gemaakt naar het type lasten en daaruit is naar voren gekomen dat de lasten voor bedrijven in 2014 gelijk waren aan € 1,0 miljard. Wij hebben een nadere uitsplitsing gemaakt naar de aard van de opdracht. De resultaten daarvan zijn in de volgende tabel opgenomen. Aanbestedingen van diensten en aanbestedingen van werken leiden relatief tot de hoogste lasten (diensten maken iets meer dan 40% van het totaal uit en werken iets minder dan 40% van het totaal).

Tabel 4.1 Lasten bedrijven naar aard van de opdracht

Aard van de opdracht	Aantal aanbestedingen	Lasten (in € mln.)
Werken	19.850	378
Leveringen	23.600	210
Diensten	47.050	419
Totaal	**90.500**	**1.007**

In de volgende tabel is een nader onderscheid gemaakt naar de lasten van bedrijven naar het type procedure. Het merendeel van de lasten van bedrijven volgt uit de meervoudig onderhandse procedure (€ 538 miljoen of iets meer dan de helft) hetgeen samenhangt met het relatief grote aantal meervoudig onderhandse procedures.

Tabel 4.2 Lasten bedrijven naar type procedure

Type procedure	Aantal aanbestedingen	Lasten (in € mln.)
Meervoudig onderhandse procedure	84.000	538
Openbare aanbesteding (nationaal)	3.200	259
Niet openbare procedure (nationaal)	100	14
Openbare procedure (Europees)	2.750	138
Niet openbare procedure (Europees)	450	58
Totaal	**90.500**	**1.007**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

Er zijn verschillen tussen de lasten naar de aard van de opdracht en naar het type procedure. In de volgende tabel is een uitwerking gemaakt van de lasten van bedrijven voor alle 13 verschillende procedures. Hierbij presenteren wij ook de lasten per indiener van een offerte.

Tabel 4.3 Lasten bedrijven naar aard van de opdracht en type procedure

Aard van de opdracht	Type procedure	Lasten per indiener offerte (in €) a)	Aantal aanbestedingen	Lasten (in € mln.)
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	2.300	18.000	192
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.900	1.400	147
	Niet openbare procedure (nationaal)	13.600	100	14
	Openbare procedure (Europees)	4.900	200	9
	Niet openbare procedure (Europees)	13.900	150	16
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	1.500	22.000	126
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.500	600	30
	Openbare procedure (Europees)	4.100	950	44
	Niet openbare procedure (Europees)	4.300	50	10
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	1.500	44.000	221
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.400	1.200	82
	Openbare procedure (Europees)	4.000	1.600	85
	Niet openbare procedure (Europees)	5.100	250	31
Totaal			**90.500**	**1.007**

a) Bedragen zijn afgerond in honderdtallen.

De lasten per indiener van een offerte van een meervoudig onderhandse aanbesteding zijn het laagst met bedragen die variëren van € 1.500 voor diensten en leveringen tot € 2.300 voor werken. De lasten van de overige procedures zijn hoger en lopen van € 3.500 tot € 5.000 voor leveringen en diensten en van € 3.900 tot € 13.900 bij niet-openbare procedures voor werken. Aanbestedingen met de relatief lagere lasten worden echter wel het meeste uitgevoerd, waardoor de gemiddelde lasten per aanbesteding relatief laag blijven.

Wij hebben tot slot ook gekeken naar de herkomst van de lasten (volgen deze uit de Aanbestedingswet, de aanbestedende dienst of een combinatie van beide?). In de volgende tabel zijn deze cijfers opgenomen. Twee derde van de lasten van bedrijven zijn terug te herleiden naar de aanbestedende dienst. Eén procent van alle lasten van bedrijven volgt direct uit de Aanbestedingswet.

Ook dit hangt weer direct samen met de voorschriften uit de Aanbestedingswet. In artikel 2.90 van de Aanbestedingswet staat bijvoorbeeld het volgende opgenomen: “Een aanbestedende dienst kan geschiktheidseisen stellen aan gegadigden en inschrijvers.” Hier staat *kan* en niet *moet.* Dat betekent dat als er geschiktheidseisen worden gesteld in een aanbesteding, de lasten die hieruit volgen worden toegeschreven aan de aanbestedende dienst.

Tabel 4.4 Lasten bedrijven naar herkomst

Herkomst	Lasten (in € mln.)	Lasten (in %)
Aanbestedingswet	9	1%
Combinatie	316	31%
Aanbestedende diensten	681	68%
Totaal	**1.007**	**100%**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

4.2 Lastenontwikkeling 2009 - 2014

In deze paragraaf laten wij de lastenontwikkeling zien bij bedrijven. De lasten van bedrijven waren in 2014 € 157 miljoen lager dan in 2009. In de volgende tabel is te zien hoe de resultaten eruit zagen voor de 13 verschillende procedures. De lasten voor meervoudig onderhandse procedures zijn voor werken, leveringen en diensten toegenomen en de lasten zijn vooral bij de nationale openbare aanbesteding afgenomen.

Tabel 4.5 Lasten bedrijven naar aard van de opdracht en type procedure (in € mln.)

Aard van de opdracht	Type procedure	2009	2014	Verschil
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	158	192	33
	Openbare aanbesteding (nationaal)	244	147	-97
	Niet openbare procedure (nationaal)	14	14	0
	Openbare procedure (Europees)	10	9	-1
	Niet openbare procedure (Europees)	14	16	2
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	100	126	27
	Openbare aanbesteding (nationaal)	58	30	-27
	Openbare procedure (Europees)	39	44	4
	Niet openbare procedure (Europees)	23	10	-13
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	179	221	41
	Openbare aanbesteding (nationaal)	156	82	-73
	Openbare procedure (Europees)	104	85	-19
	Niet openbare procedure (Europees)	56	31	-34
Totaal		**1.164**	**1.007**	**-157**

Om een nog beter beeld te krijgen van de ontwikkeling van de lasten bij bedrijven hebben wij ook gekeken in hoeverre de lasten per aanbesteding zijn toe- of afgenomen. In de volgende tabel is dit beeld gepresenteerd. De resultaten laten een verschillend beeld zien. De lasten voor indieners van een offerte zijn toegenomen bij aanbestedingen van werken en (beperkt) afgenomen bij aanbestedingen van diensten.

Tabel 4.6 Lasten indieners offerte naar aard van de opdracht en type procedure (in €)

Aard van de opdracht	Type procedure	2009	2014	Verschil
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	2.100	2.300	200
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.700	3.900	200
	Niet openbare procedure (nationaal)	9.800	13.600	3.800
	Openbare procedure (Europees)	4.300	4.900	600
	Niet openbare procedure (Europees)	10.300	13.900	3.600
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	1.500	1.500	.
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.600	3.500	-100
	Openbare procedure (Europees)	4.100	4.100	.
	Niet openbare procedure (Europees)	4.300	4.300	.
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	1.500	1.500	.
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.500	3.400	-100
	Openbare procedure (Europees)	4.300	4.000	-300
	Niet openbare procedure (Europees)	5.100	5.100	.

* Alle bedragen zijn afgerond in honderdtallen.

. staat voor een getal kleiner dan € 500.

Een belangrijke factor voor de hoogte van de lasten voor indieners van een offerte is of het gunningscriterium van de aanbesteding laagste prijs of EMVI is. Daarom hebben wij de ontwikkeling van de lasten voor indieners van een offerte voor een gunning op laagste prijs vergeleken voor 2009 en voor 2014 en hebben wij dezelfde vergelijking gemaakt voor een gunning op EMVI. De resultaten zijn te vinden in de twee tabellen hieronder.

Tabel 4.7 Lasten indieners offerte bij gunningscriterium laagste prijs (in €)

Aard van de opdracht	Type procedure	2009	2014	Verschil
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	2.000	1.800	-200
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.400	3.000	-400
	Niet openbare procedure (nationaal)	8.600	8.100	-500
	Openbare procedure (Europees)	3.500	3.100	-500
	Niet openbare procedure (Europees)	8.500	8.200	-300
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	1.200	1.100	-100
	Openbare aanbesteding (nationaal)	2.600	2.500	-100
	Openbare procedure (Europees)	3.300	3.100	-200
	Niet openbare procedure (Europees)	3.400	3.300	-100
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	1.200	1.000	-200
	Openbare aanbesteding (nationaal)	2.600	2.400	-200
	Openbare procedure (Europees)	2.700	2.500	-200
	Niet openbare procedure (Europees)	3.500	3.400	-100

* Bedragen zijn afgerond op honderdtallen.

Tabel 4.8 Lasten indieners offerte bij gunningscriterium EMVI (in €)

Aard van de opdracht	Type procedure	2009	2014	Verschil
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	3.200	3.000	-200
	Openbare aanbesteding (nationaal)	5.800	5.400	-400
	Niet openbare procedure (nationaal)	14.600	14.100	-500
	Openbare procedure (Europees)	6.000	5.500	-500
	Niet openbare procedure (Europees)	14.500	14.200	-300
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	1.800	1.700	-100
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.800	3.700	-100
	Openbare procedure (Europees)	4.500	4.300	-200
	Niet openbare procedure (Europees)	4.600	4.500	-100
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	1.800	1.600	-200
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.800	3.600	-200
	Openbare procedure (Europees)	4.500	4.300	-200
	Niet openbare procedure (Europees)	5.300	5.200	-100

* Bedragen zijn afgerond op honderdtallen.

Uit de bovenstaande drie tabellen zijn de volgende conclusies te trekken. De lasten voor het indienen van een offerte zijn, zowel bij EMVI als bij laagste prijs, afgenomen. De lasten voor het indienen van een EMVI offerte zijn hoger dan de lasten voor het indienen van een laagste prijs offerte. Doordat in de periode 2009 – 2014 het percentage aanbestedingen met gunningscriterium

EMVI is toegenomen zorgt dit ervoor dat de lasten voor een *gemiddelde* offerte zijn toegenomen.[23] Dit speelt vooral bij werken, waar de stijging van het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI relatief het grootste was.

4.3 Lastenontwikkeling naar thema

In de periode tussen 2009 en 2014 zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die gevolgen hebben gehad voor de hoogte van de lasten. Ook bij de lasten voor bedrijven hebben wij een onderscheid gemaakt naar een hoeveelheidseffect en een prijseffect. Het hoeveelheidseffect geeft de effecten weer van de wijzigingen in de aantallen aanbestedingen en de wijzigingen in de gebruikte aanbestedingsprocedures (meervoudig onderhands, openbare procedure (nationaal), enzovoorts). Het prijseffect geeft de effecten weer in de ontwikkeling van de lasten per aanbestedingsprocedure.

Op het niveau van de handelingen is met behulp van het StandaardKostenModel een analyse gemaakt van de belangrijkste reden waarom de lasten van de betreffende handeling is toe- of afgenomen.[24] In de onderstaande tabel is de lastenontwikkeling uitgesplitst naar het hoeveelheidseffect en het prijseffect. Het hoeveelheidseffect en het prijseffect dragen beiden ongeveer evenveel bij aan de afname van de lasten voor bedrijven.

Tabel 4.9 Lastenontwikkeling aanbestedende diensten naar type effect (bedragen in € mln.)

Thema	Lasten (in € mln.)
Hoeveelheidseffect	-78
Prijseffect	-79
Totaal	**-157**

In de volgende tabel zijn de wijzigingen van de lasten van bedrijven vertaald naar verschillende thema's.

[23] Zie bijvoorbeeld de volgende berekening van de lasten voor het indienen van een offerte voor een meervoudig onderhandse procedure van werken. Voor 2009 is deze berekening als volgt: 90% (% laagste prijs) * € 2.000 (€ laagste prijs) + 10% (% EMVI) * € 3.200 (€ EMVI) = € 2.100. Voor 2014 is de berekening 61% (% laagste prijs) * € 1.800 (€ laagste prijs) + 39% (% EMVI) * € 3.000 (€ EMVI) = € 2.300. De onderstreepte cijfers zijn te vinden in tabel 4.6 (in de eerste rij). Bedragen zijn afgerond in honderden euro's.

[24] Hierbij moet worden opgemerkt, dat een wijziging in de lasten van een specifieke handelingen niet altijd direct 1-op-1 toe te wijzen is aan één specifieke oorzaak. Bijvoorbeeld, de totale lasten voor de handeling 'opstellen offerte (EMVI)' zijn toegenomen. Dit wordt veroorzaakt doordat het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI is toegenomen, maar ook weer afgezwakt doordat er relatief meer meervoudige onderhandse procedures zijn in vergelijking met de nulmeting. De verdeling van de lasten over de verschillende thema's hebben dan ook een iets meer indicatief karakter.

Tabel 4.10 Lastenontwikkeling bedrijven naar thema (bedragen in € mln.)

Thema	Toename	Afname
Hoeveelheidseffect		
Verschuiving van procedures		78
Subtotaal hoeveelheidseffect		**78**
Prijseffect		
'EMVI, tenzij ...'-verplichting	50	
TenderNed		36
Geschiktheidseisen en selectiecriteria		30
Opvragen van bewijsmiddelen		35
Digitalisering		20
Aanbestedingsstukken kosteloos		7
Subtotaal prijseffect	**50**	**129**
Totaal		**157**

* Door afrondingsverschillen lijkt het alsof bedragen niet bij elkaar optellen.

Hoeveelheidseffect

De lasten van bedrijven zijn afgenomen en een deel van die afname wordt veroorzaakt door de verschuiving van de procedures. In tabel 2.12 is te zien dat het aantal meervoudig onderhandse procedures is toegenomen, terwijl het aantal nationale aanbestedingen (openbaar en niet-openbaar) is afgenomen. Er is daarmee een **verschuiving in procedures** geweest in de vergelijking tussen 2009 en 2014. Aangezien meervoudig onderhandse procedures tot minder lasten leiden dan de andere procedures heeft dit ook gevolgen voor de hoogte van de lasten. De lasten voor bedrijven zijn hierdoor met € 78 miljoen afgenomen.

Prijseffect

De lasten per aanbesteding (prijseffect) voor bedrijven zijn eveneens afgenomen. Dit is het resultaat van een stijging van de lasten per aanbesteding voor bedrijven door de toename van het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI en een daling van de lasten per aanbesteding vanwege verschillende andere redenen. Hieronder worden de verschillende thema's nader toegelicht.

De stijging van de lasten volgt uit de **'EMVI, tenzij ...'-verplichting**. In artikel 2.114 lid 1 van de Aanbestedingswet staat de volgende bepaling opgenomen: "De aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht op grond van de naar het oordeel van de aanbestedende dienst economisch meest voordelige inschrijving." In lid 2 staat daarbij de bepaling opgenomen, dat een aanbestedende dienst hiervan kan afwijken en gunnen op grond van laagste prijs, maar dat in dat geval de toepassing van dat criterium wel gemotiveerd moet worden. Het percentage aanbestedingen met het EMVI gunningscriterium was in 2014 hoger dan in 2009. Aangezien de lasten voor een aanbesteding met het EMVI gunningscriterium voor bedrijven (opstellen offerte) hoger zijn dan de lasten voor een aanbesteding met het gunningscriterium laagste prijs betekent een hoger percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI dat ook de lasten van aanbestedingen toenemen. Dit beeld kwam ook al naar voren in tabel 4.6. De lasten zijn door de 'EMVI, tenzij …'-verplichting toegenomen met € 50 miljoen.

TenderNed heeft ervoor gezorgd dat de lasten van aanbestedingen zijn gewijzigd. Zo moeten (voor)aankondigingen worden gedaan via het elektronisch systeem voor aanbesteding (ofwel TenderNed) en dit heeft ervoor gezorgd dat bedrijven niet meer verschillende platforms in de gaten hoeven te houden om te weten welke aanbestedingen er mogelijk interessant voor hen zijn. Dit heeft geleid tot een daling van de lasten met € 36 miljoen.

De afdelingen 2.3.4 tot en met 2.3.6 van de Aanbestedingswet gaan in op de eigen verklaring, uitsluiting, geschiktheid en selectie en **geschiktheidseisen en selectiecriteria**. Er zijn verschillende redenen waarom de lasten voor bedrijven die samenhangen met geschiktheidseisen en selectiecriteria zijn afgenomen. Allereerst is in afdeling 2.3.4 aangegeven dat de aanbestedende diensten het vastgestelde model eigen verklaring moeten gebruiken, waarmee een ondernemer kan aangeven of uitsluitingsgronden op hem van toepassing zijn, of hij voldoet aan geschiktheidseisen, technische specificaties en uitvoeringsvoorwaarden die milieu en dierenwelzijn betreffen of die gebaseerd zijn op sociale overwegingen en of en hoe hij voldoet aan selectiecriteria. Dit betekent dat het voor bedrijven eenvoudiger wordt om aan te tonen dat zij voldoen aan de gestelde eisen en criteria.

Tegelijk *kunnen* aanbestedende diensten bepaalde geschiktheidseisen en selectiecriteria vragen. Uit het gelijktijdig uitgevoerde feitenonderzoek van de KWINK Groep blijkt dat er een afname is van de gevraagde geschiktheidseisen en selectiecriteria en dit zorgt er ook voor dat bedrijven minder kosten hoeven te maken om aan te kunnen tonen dat zij voldoen aan de geschiktheidseisen en selectiecriteria.

In totaal zorgen het model eigen verklaring en de afname van de gevraagde geschiktheidseisen en selectiecriteria voor een daling van de lasten met ongeveer € 30 miljoen.

Paragraaf 2.3.6.4 van de Aanbestedingswet betreft de controle van uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria en het **opvragen van bewijsmiddelen.** De aanbestedende dienst kan achteraf alleen controleren bij diegene die naar verwachting voor de opdracht in aanmerking komt. Voor bedrijven heeft dit geleid tot een aanzienlijke daling van de lasten met in totaal € 35 miljoen doordat niet meer alle indieners van een offerte, maar slechts de beoogde contractant de bewijsmiddelen desgevraagd hoeft op te sturen naar de aanbestedende dienst.

Buiten TenderNed heeft ook de verdergaande **digitalisering** geleid tot een afname van de lasten. Zo bieden aanbestedende diensten steeds vaker de mogelijkheid om de offerte digitaal in te dienen en dit zorgt ervoor dat offertes niet meer hoeven te worden gedrukt en te worden afgeleverd op locatie. Dit leidt tot een daling van de lasten met ongeveer € 20 miljoen.

Tot slot is in artikelen 1.21 en 2.66 van de Aanbestedingswet bepaald dat aanbestedende diensten **aanbestedingsstukken kosteloos** ter beschikking stellen. Dit zorgt er enerzijds voor dat de out-of-pocket kosten van bedrijven (betalen voor aanbestedingsstukken) niet meer hoeven te worden gemaakt[25] en anderzijds dat hier een stukje administratie wegvalt om dit te regelen. In totaal zijn de lasten hierdoor gedaald met een bedrag van € 7 miljoen.

[25] Overigens dalen hierdoor ook de inkomsten voor aanbestedende diensten, maar dit valt buiten de definities van de lasten.

5 Ervaren regeldruk aanbestedende diensten

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten uit de elektronische enquête naar de ervaren regeldruk (ergernissen) van aanbestedende diensten. In de eerste paragraaf presenteren wij allereerst de toe- of afname van ergernissen bij aanbestedende diensten. Vervolgens gaan wij in de paragrafen daarna in op het type ergernissen van aanbestedende diensten. In de vierde paragraaf gaan wij in op de ervaren tijdsbesteding van respondenten. Dit laatste is vooral ook interessant om te vergelijken met de uitkomsten van de lasten van aanbestedende diensten. In de laatste paragraaf geven wij een beschouwing van de regeldruk.

In de elektronische enquête hebben wij op twee verschillende manieren naar de ervaren regeldruk gevraagd. Daarbij hebben wij de methodiek gebruikt die ook wordt gebruikt bij zogenaamde naamsbekendheidsonderzoeken. Deze bestaat uit de volgende opbouw (voorbeeld):

- **Spontane naamsbekendheid**. Eerst wordt de open vraag gesteld: *Welke frisdrankmerken kent u?*
- **Geholpen naamsbekendheid**. Vervolgens worden verschillende merken frisdranken voorgelegd: *Kent u deze merken?*

Voor irritaties werkt deze enquêtemethodiek ook goed. Eerst wordt gevraagd naar spontane (top-of-mind) ergernissen en daarna naar geholpen ergernissen.

- Eerst is de vraag gesteld: *Ervaart u ergernissen bij aanbestedingen? Zo ja, kunt u een korte beschrijving geven van uw grootste (resp. op één na grootste) ergernis met betrekking tot aanbestedingen?*
- Vervolgens zijn verschillende mogelijke ergernissen voorgelegd:[26] *Kunt u aangeven in hoeverre u ergernissen ervaart op de volgende zaken?*

In de tweede paragraaf gaan we in op spontaan genoemde / top-of-mind ergernissen en in de derde paragraaf op de geholpen ergernissen over aan respondenten voorgelegde thema's. Een beeld van de spontane ergernissen geeft een specifieke en concrete agenda voor op te lossen problemen (waarmee aanbestedende diensten in hun beleving het beste geholpen worden), terwijl een beeld van de geholpen ergernissen meer een globaal beeld geeft (hoeveel respondenten ergeren zich aan bepaalde onderwerpen?).

Interpretatie van de uitkomsten

Belangrijk bij de interpretatie van de uitkomsten in de hoofdstukken over de regeldruk is het volgende. Als aan betrokkenen wordt gevraagd "*Ervaart u wel eens ergernissen bij aanbestedingen?*" dan zal daar relatief snel het antwoord "ja" op komen. Zo is het correcte antwoord op de bovengenoemde vraag al "ja" als de respondent slechts bij 5 procent van alle aanbestedingen ergernissen ervaart. Hetzelfde geldt als een respondent wordt gevraagd of hij een beschrijving kan geven van zijn grootste ergernis. Als een specifieke ergernis wordt genoemd, dan wil dan nog niet zeggen, dat deze ergernis ook altijd voorkomt. Het doel van deze vragen is dan ook niet zozeer om een absoluut beeld te geven van de ervaren regeldruk, maar vooral om zorgvuldig uit te vinden waar deze ergernissen betrekking op hebben. In de derde paragraaf bij de geholpen ergernissen hebben wij respondenten verschillende thema's voorgelegd met de vraag of respondenten hier altijd / vaak / regelmatig / soms of nooit mee te maken hebben. Met die vraag ontstaat wel een beeld van de mate waarin bepaalde ergernissen relatief vaak of relatief minder

[26] Deze ergernissen zijn vastgesteld gebaseerd op de informatie die wij hebben gekregen uit de inventariserende gesprekken met aanbestedende diensten en bedrijven (zie ook bijlage A) en zijn voorgelegd aan het ministerie van Economische Zaken en de begeleidingscommissie.

vaak voorkomen. Door alle drie (ervaren ergernissen, spontane ergernissen en geholpen ergernissen) in samenhang te beschouwen (en bij voorkeur ook met de feitelijke berekening van de lasten) ontstaat een goed beeld van de ervaren regeldruk.

Daarbij is het ook belangrijk om te constateren dat niet alle ergernissen een direct gevolg zijn van de Aanbestedingswet (het object van regeldruk). Zo zijn er allereerst externe effecten die de aanbesteding beïnvloeden en die kunnen leiden tot ergernissen bij aanbestedende diensten (zoals bijvoorbeeld het bedrijfsleven, de eigen organisatie of andere beleidsdoelen). Daarnaast kunnen ook interne beleidsregels van de aanbestedende dienst leiden tot ergernissen.

5.1 Ervaren aanbestedende diensten regeldruk?

Ervaren aanbestedende diensten ergernissen bij aanbestedingen?

Wij hebben aanbestedende diensten in de elektronische enquête de vraag gesteld: *"Ervaart u ergernissen bij aanbestedingen?*" Ruim driekwart van de bevraagde aanbestedende diensten geeft aan ergernissen te ervaren bij aanbestedingen (78%). Merk op: dit betekent niet dat bij 78 procent van alle aanbestedingen ergernissen worden ervaren, maar dat dat 78 procent van de respondenten werkzaam bij aanbestedende diensten ergernissen ervaart. Van de respondenten werkzaam bij aanbestedende diensten ervaart 22 procent geen ergernissen. In vergelijking met de uitkomsten onder bedrijven is het percentage respondenten met ergernissen relatief laag (bij bedrijven ervaart 88% van de respondenten ergernissen).

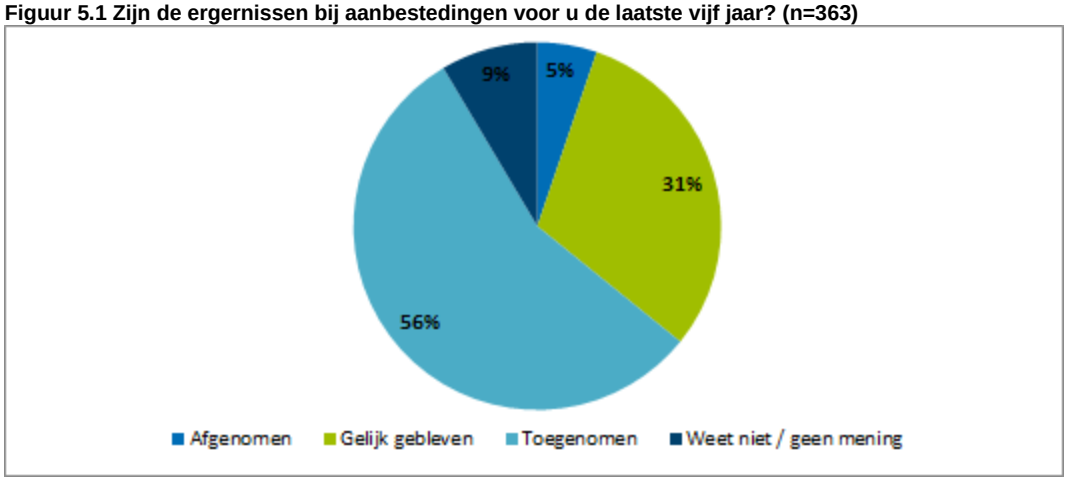
Wij hebben ook gekeken in hoeverre er verschillen zijn in dit antwoord als wij onderscheid maken naar het type aanbestedende dienst, de sector waarin de aanbestedende dienst actief is, de aard van de opdracht (werken, leveringen, diensten), ervaring met aanbestedingen (aantallen uitgevoerde aanbestedingen per jaar) en de aanbestedingsprocedure. Hieruit zijn geen significante verschillen gebleken ten opzichte van de gemiddelde uitkomsten met uitzondering van het type aanbestedende dienst.

Respondenten werkzaam bij / voor grote gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ervaren relatief minder vaak ergernissen (slechts 55%). Respondenten werkzaam bij speciale sectorbedrijven ervaren relatief vaker dan gemiddeld ergernissen (89%).

Zijn ergernissen toe- of afgenomen?

Bijna een derde (31%) van de bevraagde aanbestedende diensten geeft aan dat de ervaren ergernissen bij aanbestedingen de afgelopen vijf jaar gelijk zijn gebleven. Vijf procent van de respondenten ervaren minder ergernissen nu dan vijf jaar geleden. En meer dan de helft (56%) van de aanbestedende diensten geeft aan dat de ergernissen de afgelopen vijf jaar zijn toegenomen. De uitkomsten van de enquête zijn in de volgende figuur weergegeven.

Figuur 5.1 Zijn de ergernissen bij aanbestedingen voor u de laatste vijf jaar? (n=363)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

Het is denkbaar dat de toename van de ergernissen samenhangt met de relatief korte periode, die is verstreken sinds de invoering van de Aanbestedingswet. De ervaring leert dat wijzigingen in regelgeving, wijzigingen in procedures en wijzigingen in werkzaamheden altijd tijdelijk tot extra ergernissen leiden, die na verloop van tijd weer afnemen (als de nieuwe regelgeving / procedures / werkzaamheden de nieuwe common practice zijn geworden).

Er zijn geen significante verschillen wanneer een nader onderscheid wordt gemaakt naar de sector waarin de aanbestedende dienst actief is, de aard van de opdracht, de ervaring met aanbestedingen en de aanbestedingsprocedure. Wel blijkt er een verschil te zijn naar het type aanbestedende dienst. Vooral middelgrote (en in mindere mate grote) gemeenten geven veel minder vaak aan dat de ergernissen de laatste vijf jaar zijn toegenomen (slechts 33% van de middelgrote gemeenten en 48% van de grote gemeenten). Daartegenover staat dan 89 procent van de speciale sectorbedrijven aangeeft dat de ergernissen de laatste vijf jaar zijn toegenomen.

Als naar de ontwikkeling van de ergernissen sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet wordt gekeken dan komt daar een vergelijkbaar beeld uit. De helft van de aanbestedende diensten (50%) geeft in de elektronische enquête aan dat de ergernissen sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet zijn toegenomen. Van de respondenten geeft 36 procent aan dat de ergernissen niet zijn toe- of afgenomen en 6 procent dat de ergernissen zijn afgenomen.

5.2 Spontaan genoemde ervaringen

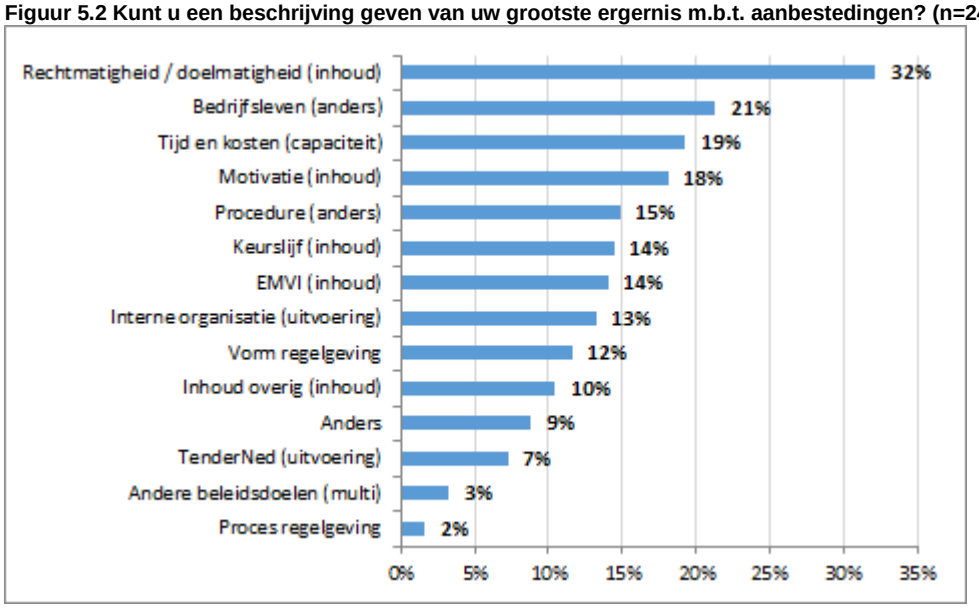
In de elektronische enquête is aan aanbestedende diensten en bedrijven de vraag gesteld *“Wat is uw grootste ergernis?”* en *“Wat is uw op één na grootste ergernis*?”, waarbij de respondent een korte beschrijving (open vraag) kon geven van deze ergernis. Het gaat hier dan om de zogenaamde spontane ergernissen. De antwoorden hebben wij gecategoriseerd naar type ergernis om op die manier een beeld te krijgen van de mate waarin bepaalde typen ergernissen voorkwamen. Het was daarbij mogelijk dat een specifieke ergernis in meerdere categorieën geteld wordt. Een voorbeeld van een regelmatig genoemde ergernis bij bedrijven: *“Door de toegenomen motiveringsplicht zijn wij tegenwoordig veel meer tijd kwijt aan het opstellen van de aanbestedingsdocumenten.”* Deze ergernis categoriseren wij dan onder het type ‘motiveringsplicht’ en onder het type ‘tijd en kosten’.

Van de aanbestedende diensten heeft 78 procent aangegeven ergernissen te ervaren. Van deze groep van 283 aanbestedende diensten (op een totaal van 363 die mee hebben gedaan aan de elektronische enquête) hebben 249 aanbestedende diensten (69%) een bruikbare omschrijving van hun grootste ergernis opgeschreven en 188 een bruikbare omschrijving van hun op één na grootste ergernis (52%). Wij presenteren allereerst het beeld van de grootste ergernis, daarna het beeld van de op een-na-grootste ergernis.

Grootste top-of-mind ergernissen

De grootste ergernissen die aanbestedende diensten ervaren hangen samen met de rechtmatigheid (door 32% van de 249 respondenten met ergernissen genoemd), het bedrijfsleven (door 21% genoemd), de tijd en kosten voor aanbestedingen (door 19% genoemd) en de motivatieplicht (door 18% genoemd). In de volgende figuur is het volledige overzicht opgenomen van de verschillende ergernissen.

Figuur 5.2 Kunt u een beschrijving geven van uw grootste ergernis m.b.t. aanbestedingen? (n=249)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

De meest genoemde ergernis van aanbestedende diensten (ongeveer 1/3 van de aanbestedende diensten met een ergernis) gaat over de verhouding rechtmatigheid en doelmatigheid. Respondenten geven aan dat de juridische kant van de aanbesteding belangrijker lijkt te zijn dan doelmatig inkopen.

Als tweede top-of-mind ergernis (door 21% van de respondenten genoemd) komt het bedrijfsleven naar voren. Als deze ergernis genoemd wordt, dan gaat het vooral om de houding van bedrijven. Hierbij hebben aanbestedende diensten onder meer de volgende voorbeelden genoemd: markt en overheid staan tegenover elkaar, er zijn meer en meer discussies, bedrijven klagen vaker en bedrijven zoeken soms naar juridische aanknopingspunten in aanbestedingen in plaats van de aanbesteding op de inhoud te winnen. Deze ergernis is niet gerelateerd aan de regeldruk.

Als derde top-of-mind ergernis (door 19% van de respondenten genoemd) komt naar voren de tijd en kosten van een aanbesteding. Respondenten geven daarbij aan dat het aanbestedende diensten tegenwoordig meer tijd per aanbesteding kost om een aanbesteding uit te voeren.

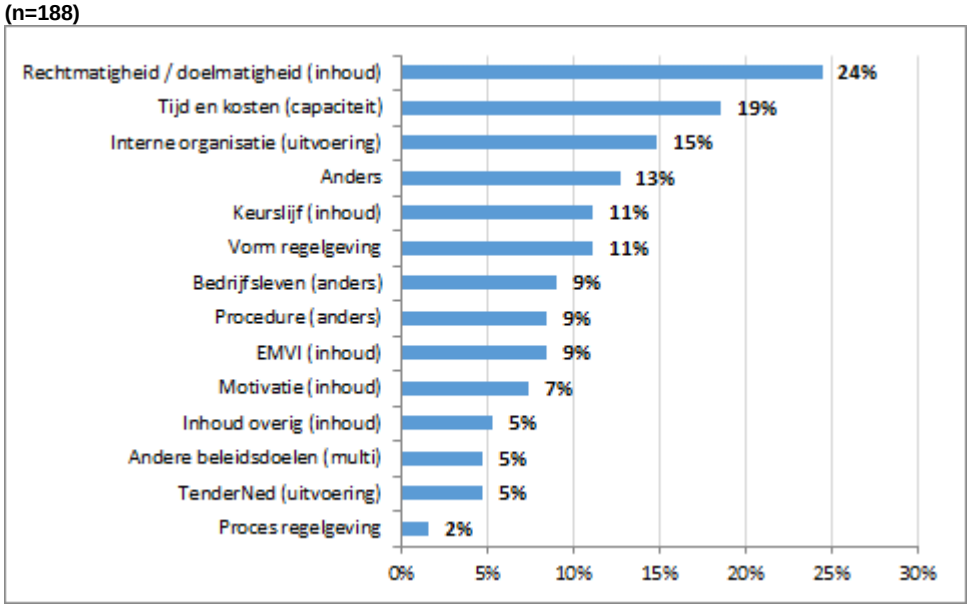
Als vierde top-of-mind ergernis (door 18% van de respondenten genoemd) komt de motivatieplicht naar voren. Sinds de invoering van de Aanbestedingswet is de motivatieplicht uitgebreid. Aanbestedende diensten zijn het niet altijd eens met de uitgebreidere motivatieplicht, omdat ze het nut er niet altijd van in zien, omdat het te veel tijd kost of omdat dit leidt tot veel extra discussie met bedrijven.

Wij hebben ook gekeken in hoeverre de top-of-mind ergernissen verschillen als wij onderscheid maken naar het type aanbestedende dienst, de sector waarin de aanbestedende dienst actief is, de aard van de opdracht (werken, leveringen, diensten), ervaring met aanbestedingen (aantallen uitgevoerde aanbestedingen per jaar) en de aanbestedingsprocedure. Daaruit komen geen significante verschillen naar voren.

Op een na grootste top-of-mind ergernissen

Wij hebben respondenten ook gevraagd naar een beschrijving van hun op één na grootste ergernis. Van de 249 respondenten, die een antwoord hebben gegeven op hun grootste ergernis, waren er 188 respondenten, die ook een tweede ergernis hebben beschreven. In de volgende figuur is het resultaat daarvan opgenomen.

Figuur 5.3 Kunt u een beschrijving geven van uw op één na grootste ergernis m.b.t. aanbestedingen? (n=188)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

Het meest wordt genoemd (24% van de respondenten) de ergernis over de verhouding tussen de rechtmatigheid en de doelmatigheid. Als tweede wordt genoemd de capaciteit die aanbestedingen kosten (19%) en als derde de interne organisatie (15%). Bij deze laatste ergernis gaat het met name om het af en toe ontbreken van voldoende kennis in de eigen organisatie / de noodzaak om externe kennis in te huren en de interne procedures waar aan voldaan moet worden.

Er is een samenhang tussen de grootste ergernissen en de op één na grootste ergernissen, de ergernis over de verhouding tussen rechtmatigheid en doelmatigheid en over de tijd en kosten staan bovenaan in beide lijsten. Ergernissen over het bedrijfsleven (9%) en ergernissen over de motivatieplicht (7%) worden relatief minder vaak genoemd als op één na grootste ergernis.

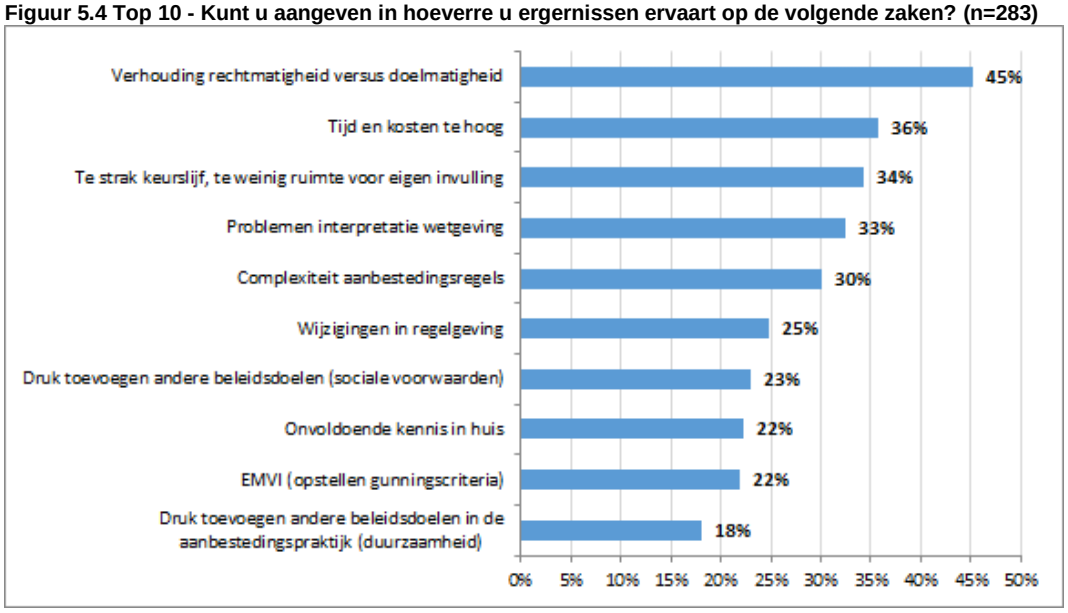
5.3 Geholpen ervaringen

In de elektronische enquête hebben wij aanbestedende diensten ook een selectie van thema's voorgelegd met de vraag of de aanbestedende dienst hier altijd / vaak / regelmatig / soms of nooit mee te maken hebben.[27] Deze selectie van thema's of mogelijke ergernissen is naar voren gekomen uit de gesprekken met de verschillende stakeholders (zie bijlage A voor een overzicht) in de eerste fase van het onderzoek. Door deze vraag te stellen ontstaat een beeld van de mate waarin bepaalde ergernissen relatief vaak of relatief minder vaak voorkomen.

Niet alle typen regeldruk die bij de top-of-mind ergernissen (zie vorige paragraaf) naar voren zijn gekomen komen ook terug bij de geholpen ergernissen. Uit de analyse van antwoorden op de open vraag "*Kunt u een beschrijving geven van uw grootste ergernis?"* is namelijk gebleken dat er nog nieuwe type ergernissen waren naast de voorgelegde categorieën bij de geholpen ergernissen. In deze paragraaf rapporteren wij uiteraard alleen over de voorgelegde categorieën. In tabel C.1 in bijlage C is een tabel opgenomen, waar de relatie is gelegd tussen het type regeldruk uit paragraaf 5.2 en de type regeldruk in deze paragraaf.

De hierna gepresenteerde percentages geven weer hoeveel respondenten de antwoorden altijd of vaak hebben gegeven. Deze vragen zijn alleen voorgelegd aan respondenten die ergernissen ervoeren. In de volgende figuur zijn de meest voorkomende ergernissen opgenomen (top 10), waarvan respondenten aangeven dat ze daar altijd of vaak mee te maken hebben.

Figuur 5.4 Top 10 - Kunt u aangeven in hoeverre u ergernissen ervaart op de volgende zaken? (n=283)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

Aanbestedende diensten ervaren altijd of vaak ergernissen over de volgende thema's: *verhouding rechtmatigheid versus doelmatigheid* (45% van de respondenten antwoordt hier altijd of vaak). Op enige afstand volgen *tijd en kosten te hoog* (36% van de respondenten), *te strak keurslijf, te weinig ruimte voor eigen invulling* (34% van de respondenten) en *problemen interpretatie wetgeving* (33% van de respondenten).

[27] Respondenten konden ook het antwoord 'weet niet' invullen.

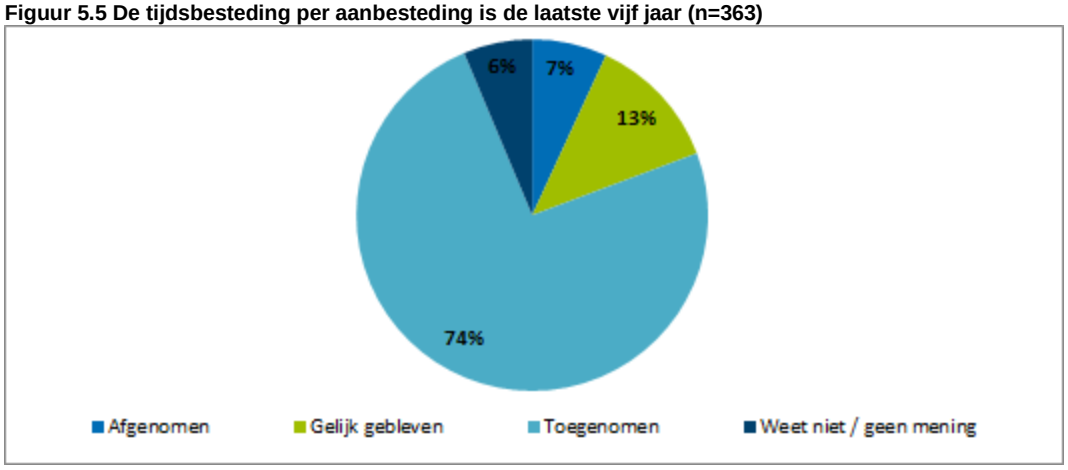
Er is een sterke relatie tussen de genoemde top-of-mind ergernissen en de geholpen ergernissen. Ergernissen over de verhouding tussen rechtmatigheid en doelmatigheid staan in beide lijsten van ergernissen bovenaan. Ergernissen over tijd en kosten en over de motivatieplicht komen beide ook terug in de top 5 van ergernissen.

Er zijn ook verschillen.[28] 33 procent van de aanbestedende diensten geeft aan altijd of vaak ergernissen te ervaren over de complexiteit van aanbestedingsregels. Daarbij geeft ook 34 procent van de aanbestedende diensten aan altijd of vaak ergernissen te ervaren inzake het te strakke keurslijf en de te beperkte ruimte voor eigen invulling. Beide ergernissen worden relatief minder vaak als top-of-mind ergernis genoemd.

5.4 Ervaren tijdsbesteding

In de elektronische enquête hebben wij aanbestedende diensten ook gevraagd in hoeverre de tijdsbesteding per aanbesteding de laatste vijf jaar (respectievelijk sinds de invoering van de Aanbestedingswet) is toe- dan wel afgenomen. Het is relevant en interessant om deze inzichten te vergelijken met de feitelijke berekeningen van de lasten zoals gedaan in dit hoofdstuk. Dat geeft namelijk inzicht in hoeverre de toe- of afname van de lasten ook daadwerkelijk zo wordt ervaren.

Figuur 5.5 De tijdsbesteding per aanbesteding is de laatste vijf jaar (n=363)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

Een vijfde (20%) van de ondervraagde aanbestedende diensten is van mening dat de tijdsbesteding om deel te nemen aan aanbestedingen de laatste vijf jaar gelijk is gebleven of is afgenomen. Driekwart (74%) van de ondervraagde aanbestedende diensten is van mening dat de tijdsbesteding om deel te nemen aan aanbestedingen de laatste vijf jaar is toegenomen.

Wij hebben ook gekeken in hoeverre er verschillen zijn in de antwoorden als wij onderscheid maken naar het type aanbestedende dienst, de sector waarin de aanbestedende dienst actief is, de aard van de opdracht (werken, leveringen, diensten), ervaring met aanbestedingen (aantallen uitgevoerde aanbestedingen per jaar) en de aanbestedingsprocedure. Hieruit zijn met uitzondering van het type aanbestedende diensten geen significante verschillen gebleken ten opzichte van de gemiddelde uitkomsten.

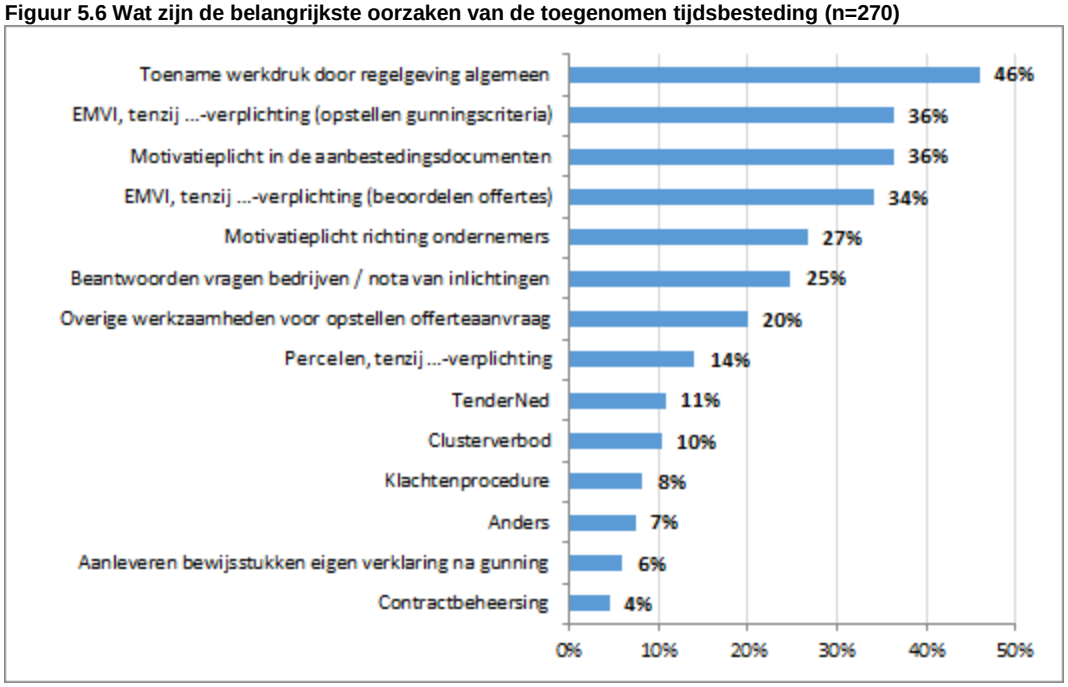
[28] Op de tweede plaats bij de top-of-mind ergernissen staat ‘bedrijfsleven”. Deze ergernis is toegevoegd naar aanleiding van de analyse van de antwoorden op de open vragen en is vanwege die reden niet als thema voorgelegd aan de aanbestedende diensten.

Verder inzoomen op het type aanbestedende diensten laat verschillen zien ten opzichte van het gemiddelde. Kleine gemeenten (87%), provincies en waterschappen (89%) en speciale sectorbedrijven (100%) geven relatief vaker aan dat de tijdsbesteding om aanbestedingen uit te voeren zijn toegenomen. Grote gemeenten (60%) en middelgrote gemeenten (58%) geven ten opzichte van het gemiddelde cijfer relatief minder vaak aan dat de tijdsbesteding is toegenomen.

Belangrijkste oorzaken van de toename van de tijdsbesteding

Aan aanbestedende diensten is in de elektronische enquête gevraagd naar de redenen van de toename van tijdsbesteding per aanbesteding de laatste vijf jaar (indien zij hadden aangegeven dat de tijdsbesteding was toegenomen). Aanbestedende diensten konden hier maximaal drie antwoorden geven. De resultaten zijn weergegeven in volgende figuur.

Figuur 5.6 Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de toegenomen tijdsbesteding (n=270)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

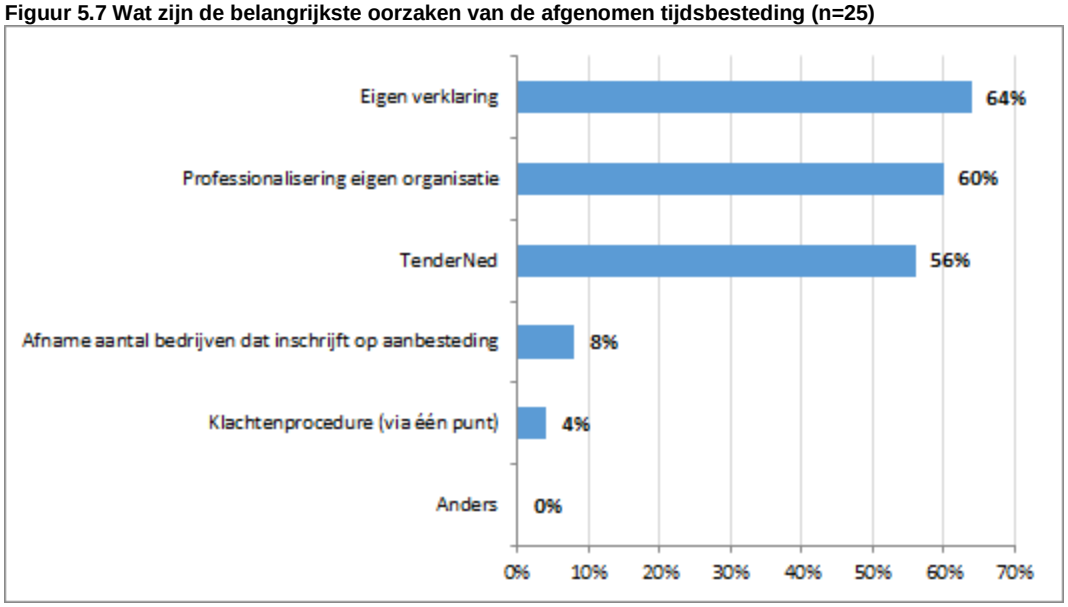
Aanbestedende diensten die een toename van de tijdsbesteding ervaren geven aan dat de belangrijkste redenen hiervoor zijn een toename van de werkdruk door regelgeving algemeen (46%), het opstellen van de gunningscriteria volgend uit de 'EMVI, tenzij…'-verplichting (36%), de motivatieplicht in de aanbestedingsdocumenten (36%) en het beoordelen van offertes samenhangend met de 'EMVI, tenzij…'-verplichting (34%). Bij 'toename van de werkdruk door regelgeving algemeen' kan zowel gedacht worden aan aanbestedingsregelgeving in het algemeen, aan interne beleidsregels van aanbestedende diensten als aan regels inzake via aanbestedingen te realiseren beleidsdoelen (sociale voorwaarden, duurzaamheid, etc.). De 'EMVI, tenzij'-verplichting en de toegenomen motiveringsplicht komen bij de berekeningen van de lasten voor aanbestedende diensten ook terug als de belangrijkste redenen waarom de lasten zijn toegenomen (zie paragraaf 3.3).

Er zijn geen significante verschillen wanneer een nader onderscheid wordt gemaakt naar het type aanbestedende dienst, de sector waarin de aanbestedende dienst actief is, de aard van de opdracht, de ervaring met aanbestedingen en de aanbestedingsprocedure.

Belangrijkste oorzaken van de afname van de tijdsbesteding

Aanbestedende diensten, die hebben aangegeven dat de tijdsbesteding de laatste vijf jaar was afgenomen, is ook gevraagd naar de redenen van de afname van tijdsbesteding per aanbesteding. Aanbestedende diensten konden hier maximaal drie antwoorden geven. De resultaten zijn weergegeven in de volgende figuur.

Figuur 5.7 Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de afgenomen tijdsbesteding (n=25)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

De drie meest genoemde oorzaken voor de afname van de tijdsbesteding volgens aanbestedende diensten zijn de eigen verklaring (genoemd door 64% van de respondenten), de professionalisering van de eigen organisatie (60%) en TenderNed (56%). Als nadere duiding van de uitkomsten is in de interviews en de expertbijeenkomst aangegeven dat de meerwaarde van TenderNed in het bijzonder samenhangt met het digitaal aanbesteden in vergelijking met het papieren aanbesteden. Dit sluit ook aan bij de gemaakte berekeningen van de lasten voor aanbestedende diensten. De eigen verklaring en TenderNed komen daaruit ook naar voren als belangrijke redenen van een afname van de lasten voor aanbestedende diensten (zie ook hoofdstuk 3).

Gegeven het beperkte aantal waarnemingen (n = 25) hebben wij geen nadere uitsplitsing gemaakt naar het type aanbestedende dienst, de sector waarin de aanbestedende dienst actief is, de aard van de opdracht, de ervaring met aanbestedingen en de aanbestedingsprocedure.

5.5 Totaalbeeld regeldruk

Aan de hand van de bevindingen in dit hoofdstuk kan een goed totaalbeeld worden gegeven van de ervaren regeldruk. Iets meer dan driekwart (78%) van de respondenten werkzaam bij aanbestedende diensten ervaart ergernissen. Voor iets meer dan de helft van de respondenten zijn de ergernissen de laatste vijf jaar toegenomen. Op de vraag op welke thema's respondenten met ergernissen altijd of vaak ergernissen hebben komen onder meer de verhouding rechtmatigheid en doelmatigheid, tijd en kosten te hoog, een te strak keurslijf / te weinig ruimte voor eigen invulling naar voren in top 5. Deze ergernissen komen ook naar voren als respondenten gevraagd wordt naar hun spontane ergernissen.

Van de respondenten geeft bijna driekwart (74%) aan dat de tijdsbesteding per aanbesteding is toegenomen, vooral als gevolg van de toegenomen motivatieplicht en de ‘EMVI, tenzij …’-verplichting. Hier is uiteraard een sterke samenhang met de genoemde ergernis dat de tijd en kosten voor een aanbesteding te hoog zijn. Deze uitkomsten sluiten overigens heel goed aan bij de feitelijke lastenontwikkeling bij aanbestedende diensten.

Het is denkbaar dat de toename van de ergernissen en de genoemde ergernissen over de verhouding rechtmatigheid en doelmatigheid en het te strakke keurslijf ook samenhangen met de relatief korte periode, die is verstreken sinds de invoering van de Aanbestedingswet. De ervaring leert dat wijzigingen in regelgeving, wijzigingen in procedures en wijzigingen in werkzaamheden altijd tijdelijk tot extra ergernissen leiden, die na verloop van tijd weer afnemen (als de nieuwe regelgeving / procedures / werkzaamheden de nieuwe common practice zijn geworden).

6 Ervaren regeldruk bedrijven

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten uit de elektronische enquête naar de ervaren regeldruk (ergernissen) van bedrijven. In de eerste paragraaf presenteren wij allereerst de toe- of afname van ergernissen bij bedrijven. Vervolgens gaan wij in de paragrafen daarna in op het type ergernissen van bedrijven. In de vierde paragraaf gaan wij in op de ervaren tijdsbesteding van respondenten. Dit laatste is vooral ook interessant om te vergelijken met de uitkomsten van de lasten van bedrijven. In de laatste paragraaf geven wij een beschouwing van de regeldruk.

In het vorige hoofdstuk (ervaren regeldruk aanbestedende diensten) is een toelichting gegeven op de gestelde vragen, de wijze waarop de antwoorden geïnterpreteerd moeten worden en dergelijke. Wij hebben die toelichting in dit hoofdstuk herhaald, zodat de lezer die alleen geïnteresseerd is in dit hoofdstuk niet eerst het vorige hoofdstuk hoeft te lezen.

In de elektronische enquête hebben wij op twee verschillende manieren naar de ervaren regeldruk gevraagd. Daarbij hebben wij de methodiek gebruikt die ook wordt gebruikt bij zogenaamde naamsbekendheidsonderzoeken. Deze bestaat uit de volgende opbouw (voorbeeld):

- **Spontane naamsbekendheid**. Eerst wordt de open vraag gesteld: *Welke frisdrankmerken kent u?*
- **Geholpen naamsbekendheid**. Vervolgens worden verschillende merken frisdranken voorgelegd: *Kent u deze merken?*

Voor irritaties werkt deze enquêtemethodiek ook goed. Eerst wordt gevraagd naar spontane (top-of-mind) ergernissen en daarna naar geholpen ergernissen.

- Eerst is de vraag gesteld: *Ervaart u ergernissen bij aanbestedingen? Zo ja, kunt u een korte beschrijving geven van uw grootste (resp. op één na grootste) ergernis met betrekking tot aanbestedingen?*
- Vervolgens zijn verschillende mogelijke ergernissen voorgelegd:[29] *Kunt u aangeven in hoeverre u ergernissen ervaart op de volgende zaken?*

In de tweede paragraaf gaan we in op spontaan genoemde / top-of-mind ergernissen en in de derde paragraaf op de geholpen ergernissen over aan respondenten voorgelegde thema's. Een beeld van de spontane ergernissen geeft een specifieke en concrete agenda voor op te lossen problemen (waarmee bedrijven in hun beleving het beste geholpen worden), terwijl een beeld van de geholpen ergernissen meer een globaal beeld geeft (hoeveel respondenten ergeren zich aan bepaalde onderwerpen?).

Interpretatie van de uitkomsten

De opmerkingen over interpretatie van de uitkomsten zoals beschreven in het vorige hoofdstuk bij de ervaren regeldruk door aanbestedende diensten zijn ook onverkort van toepassing voor de interpretatie van de uitkomsten in dit hoofdstuk over de ervaren regeldruk door bedrijven.

Als aan betrokkenen wordt gevraagd "*Ervaart u wel eens ergernissen bij aanbestedingen?*" dan zal daar relatief snel het antwoord "ja" op komen. Zo is het correcte antwoord op de bovengenoemde vraag al "ja" als de respondent slechts bij 5 procent van alle aanbestedingen ergernissen ervaart. Hetzelfde geldt als een respondent wordt gevraagd of hij een beschrijving kan geven van zijn

[29] Deze ergernissen zijn vastgesteld gebaseerd op de informatie die wij hebben gekregen uit de inventariserende gesprekken met aanbestedende diensten en bedrijven (zie ook bijlage A) en zijn voorgelegd aan het ministerie van Economische Zaken en de begeleidingscommissie.

grootste ergernis. Als een specifieke ergernis wordt genoemd, dan wil dan nog niet zeggen, dat deze ergernis ook altijd voorkomt. Het doel van deze vragen is dan ook niet zozeer om een absoluut beeld te geven van de ervaren regeldruk, maar vooral om zorgvuldig uit te vinden waar deze ergernissen betrekking op hebben. In de derde paragraaf bij de geholpen ergernissen hebben wij respondenten verschillende thema's voorgelegd met de vraag of respondenten hier altijd / vaak / regelmatig / soms of nooit mee te maken hebben. Met die vraag ontstaat wel een beeld van de mate waarin bepaalde ergernissen relatief vaak of relatief minder vaak voorkomen. Door alle drie (ervaren ergernissen, spontane ergernissen en geholpen ergernissen) in samenhang te beschouwen (en bij voorkeur ook met de feitelijke berekening van de lasten) ontstaat een goed beeld van de ervaren regeldruk.

Bij bedrijven speelt daarbij ook het volgende. Normaal gesproken dienen meerdere bedrijven een offerte in, terwijl de opdracht maar aan één bedrijf gegund kan worden. Dit betekent dat meerdere bedrijven teleurgesteld worden bij een aanbesteding. Dit draagt er naar verwachting aan bij dat bedrijven relatief vaker ergernissen zullen ervaren over aanbestedingen.[30] In het verlengde hiervan is het ook denkbaar dat het percentage bedrijven met ergernissen samenhangt met externe factoren (denk bijvoorbeeld aan de economische crisis die heeft geleid tot meer concurrentie (meer indieners van een offerte / extra prijsdruk) en daarmee tot een lagere winkans). Wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar deze relatie, het doel van ons onderzoek was in het bijzonder om de ergernissen van bedrijven te identificeren.

Het object van de regeldruk voor bedrijven is 'de aanbesteding'. Alle ergernissen van bedrijven zijn een direct gevolg van de aanbesteding en zijn daarmee direct gerelateerd aan de regeldruk.

6.1 Ervaren bedrijven regeldruk?

Ervaren bedrijven ergernissen bij aanbestedingen?

Wij hebben bedrijven in de elektronische enquête de vraag gesteld: *"Ervaart u ergernissen bij aanbestedingen?*" Een groot deel van de bevraagde bedrijven geeft aan ergernissen te ervaren bij aanbestedingen (88% van de respondenten). Merk op: dit betekent niet dat bij 88 procent van alle aanbestedingen ergernissen worden ervaren, maar dat dat 88 procent van de respondenten uit het bedrijfsleven ergernissen ervaart. Van de respondenten uit het bedrijfsleven ervaart 12 procent geen ergernissen. In verhouding met aanbestedende diensten is het percentage bedrijven met ergernissen relatief iets groter (het scheelt ongeveer 10 procent).

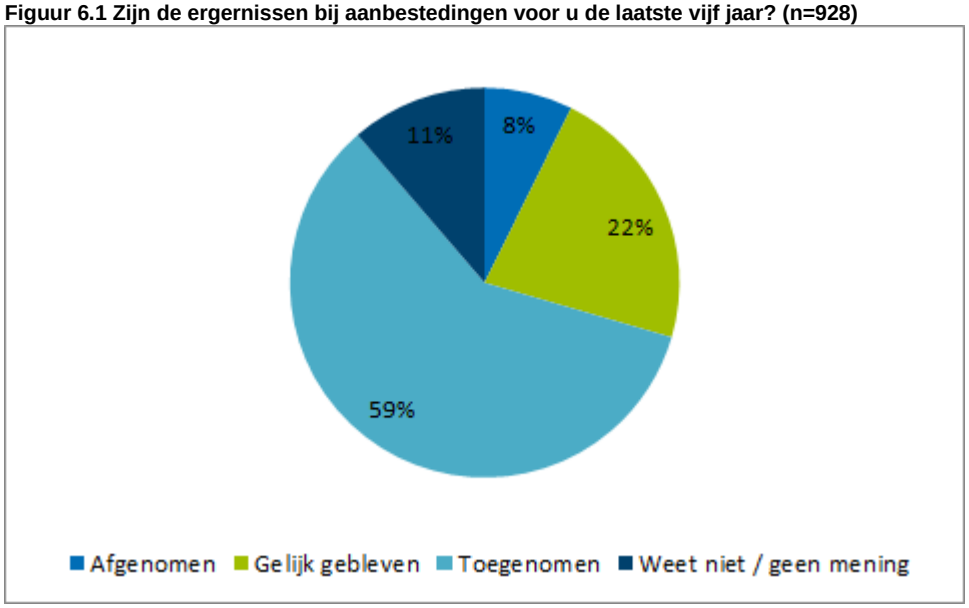
Wij hebben ook gekeken in hoeverre er verschillen zijn in de antwoorden als wij onderscheid maken naar de grootte van het bedrijf, de bestaansduur van het bedrijf, de sector waarin het bedrijf opereert, het type aanbestedende dienst als belangrijkste opdrachtgever, aard van de opdracht, ervaring met aanbestedingen en de aanbestedingsprocedure. Daaruit komen geen significante verschillen ten opzichte van de bovengenoemde cijfers naar voren.

[30] Het zou interessant zijn om te onderzoeken of er significante verschillen zijn in de ervaren regeldruk tussen bedrijven die een aanbesteding hebben gewonnen en bedrijven die de aanbesteding niet hebben gewonnen. Met de door ons gekozen onderzoeksaanpak is het niet mogelijk om hier uitspraken over te doen. Daarvoor zou een onderzoek van verschillende specifieke casus meer geschikt zijn.

Zijn ergernissen toe- of afgenomen?

Aan bedrijven is gevraagd of de ergernissen als gevolg van aanbestedingen de laatste vijf jaar zijn toegenomen, afgenomen of gelijk gebleven. Zeven procent van de bedrijven in de enquête geeft aan dat de ergernissen de laatste vijf jaar zijn afgenomen, terwijl 22 procent van mening is dat de ergernissen de laatste vijf jaar gelijk zijn gebleven. Van de ondervraagde bedrijven geeft 59 procent aan dat de ergernissen van aanbestedingen toe zijn genomen. De resultaten zijn in de volgende figuur weergegeven.

Figuur 6.1 Zijn de ergernissen bij aanbestedingen voor u de laatste vijf jaar? (n=928)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

Wij hebben niet onderzocht wat de redenen zijn van de toename van de ergernissen. Het is denkbaar dat de toename van de ergernissen samenhangt met de relatief korte periode, die is verstreken sinds de invoering van de Aanbestedingswet. De ervaring leert dat wijzigingen in regelgeving, wijzigingen in procedures en wijzigingen in werkzaamheden altijd tijdelijk tot extra ergernissen leiden, die na verloop van tijd weer afnemen (als de nieuwe regelgeving / procedures / werkzaamheden weer de nieuwe common practice zijn geworden). Daarnaast is het ook mogelijk dat de ergernissen zijn toegenomen als gevolg van externe factoren (economische crisis – meer concurrentie – lagere winkans). Tot slot is het uiteraard ook mogelijk dat de ergernissen zijn toegenomen door de Aanbestedingswet zelf, het aanbestedingsbeleid van aanbestedende diensten of door nog andere oorzaken. Wij kunnen geen conclusies trekken over de oorzaak van de toename van de ergernissen.

Wij hebben ook gekeken in hoeverre er verschillen zijn in de antwoorden als wij onderscheid maken naar de grootte van het bedrijf, de bestaansduur van het bedrijf, de sector waarin het bedrijf opereert, het type aanbestedende dienst als belangrijkste opdrachtgever, aard van de opdracht, ervaring met aanbestedingen en de aanbestedingsprocedure.

Er zijn geen significante verschillen in het algemene beeld wanneer gekeken wordt naar grootte van het bedrijf, bestaansduur van het bedrijf, het type aanbestedende dienst, ervaring met aanbestedingen en de aanbestedingsprocedure.

Er zijn wel verschillen als gekeken wordt naar sector en naar aard van de opdracht. In de sector bouwnijverheid wordt relatief vaker dan gemiddeld (door 68% van de bedrijven) aangegeven dat de ergernissen zijn toegenomen. Bij aanbestedingen van werken is het percentage (70% van de bedrijven) ook relatief hoger dan gemiddeld. Bij aanbestedingen van diensten ligt dit percentage juist weer lager dan gemiddeld (50% van de bedrijven).

Als naar de ontwikkeling van de ergernissen sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet wordt gekeken dan komt daar weer een vergelijkbaar beeld uit. Van de bedrijven geeft 44 procent in de elektronische enquête aan dat de ergernissen sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet zijn toegenomen. Van de bedrijven geeft 29 procent aan dat de ergernissen niet zijn toe- of afgenomen en 9 procent dat de ergernissen zijn afgenomen.

6.2 Spontaan genoemde ervaringen

In de elektronische enquête is aan bedrijven de vraag gesteld *"Wat is uw grootste ergernis?"* en *"Wat is uw op één na grootste ergernis*?", waarbij de respondent een korte beschrijving (open vraag) kon geven van deze ergernis. Het gaat hier dan om de zogenaamde spontane ergernissen. De antwoorden hebben wij gecategoriseerd naar type ergernis om op die manier een beeld te krijgen van de mate waarin bepaalde typen ergernissen voorkwamen. Het was daarbij mogelijk dat een specifieke ergernis in meerdere categorieën geteld wordt. Een voorbeeld van een regelmatig genoemde ergernis bij bedrijven: *"Gunningen op EMVI kosten ons veel tijd voor het opstellen van een offerte, terwijl het gunningscriterium praktisch gezien laagste prijs is omdat andere criteria nauwelijks meewegen of niet onderscheidend zijn."* Deze ergernis categoriseren wij dan onder het type 'EMVI' en onder het type 'tijd en kosten'.

Van de bedrijven heeft 88 procent aangegeven ergernissen te ervaren. Van deze groep van 816 bedrijven (op een totaal van 928 die mee hebben gedaan aan de elektronische enquête) hebben 726 bedrijven (78%) een bruikbare omschrijving van hun grootste ergernis opgeschreven en 633 een bruikbare omschrijving van hun op één na grootste ergernis (68%). Wij presenteren allereerst het beeld van de grootste ergernis, daarna het beeld van de op een-na-grootste ergernis.

Grootste top-of-mind ergernissen

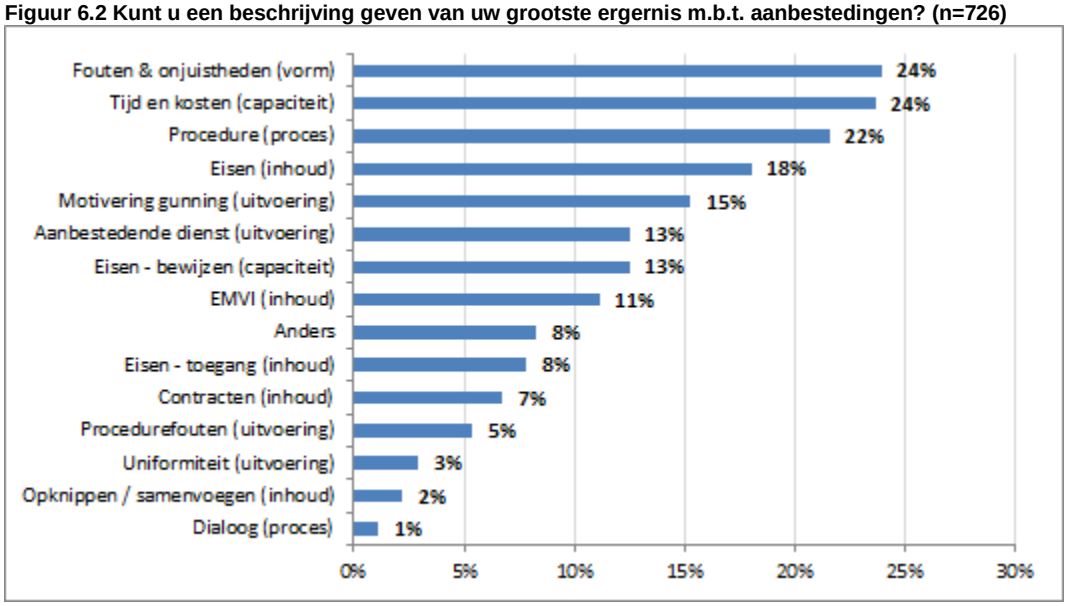
De grootste top-of-mind ergernissen van bedrijven hangen samen met fouten en onjuistheden bij de aanbesteding (door 24% van de respondenten met een ergernis genoemd) en de tijd en kosten om mee te doen in aanbestedingen (eveneens door 24% van bedrijven genoemd).

Bedrijven, die aangeven een ergernis te ervaren vanwege fouten en onjuistheden, geven ongeveer in de helft van de gevallen aan dat dit komt door onduidelijkheden / fouten in de aanbestedingsdocumenten of complexiteit van de aanbestedingsdocumenten (12% van de bedrijven). In de overige gevallen ergeren bedrijven zich aan inhoudelijke fouten in de aanbestedingsdocumenten of het bestek (5% van de bedrijven), menen bedrijven dat de aanbesteding in strijd is met de Aanbestedingswet (4% van de bedrijven) of dat er sprake zou zijn van vriendjespolitiek / fraude bij de aanbesteding (3% van de bedrijven).

Merk op: dit betekent niet dat bij 4 procent van de aanbestedingen in strijd met de Aanbestedingswet wordt gehandeld of dat bij 3 procent van de aanbestedingen sprake is van vriendjespolitiek of fraude. Dit betekent dat 4 procent (respectievelijk 3%) van de bedrijven aangeeft dat aanbestedingen uitgevoerd in strijd met de Aanbestedingswet (respectievelijk vriendjespolitiek / fraude bij aanbestedingen) hun grootste ergernis is bij aanbestedingen. Daarbij hebben wij in deze studie ook niet gekeken in hoeverre dit ook echt het geval is.

Na fouten & onjuistheden en tijd en kosten is de nummer 3 top-of-mind ergernis van bedrijven ergernissen met betrekking tot de procedures. Vooral vaak genoemd zijn te korte doorlooptijden en ergernissen over de vragenprocedure (onduidelijke of nietszeggende antwoorden).

Figuur 6.2 Kunt u een beschrijving geven van uw grootste ergernis m.b.t. aanbestedingen? (n=726)



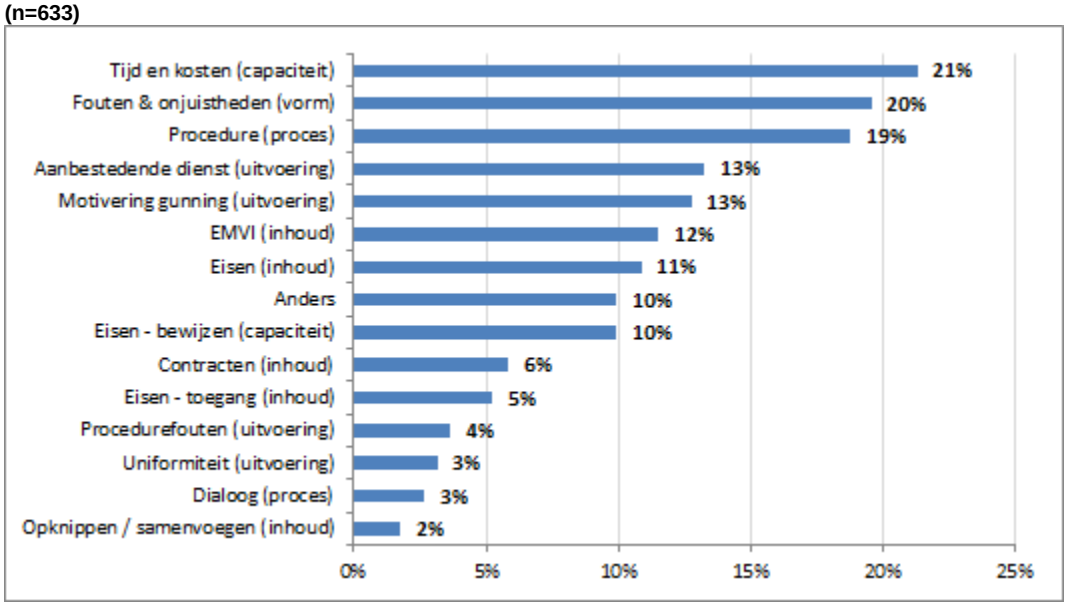
Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

Ook hier hebben wij gekeken in hoeverre er verschillen zijn in de antwoorden als wij onderscheid maken naar de grootte van het bedrijf, de bestaansduur van het bedrijf, de sector waarin het bedrijf opereert, het type aanbestedende dienst als belangrijkste opdrachtgever, aard van de opdracht, ervaring met aanbestedingen en de aanbestedingsprocedure. Hieruit kwamen geen significante verschillen naar voren.

Op een na grootste top-of-mind ergernissen

Wij hebben bedrijven ook gevraagd naar een beschrijving van hun op één na grootste ergernis. Van de 726 respondenten, die een bruikbaar antwoord hebben gegeven op hun grootste ergernis, waren er 633 respondenten, die ook een tweede ergernis hebben beschreven. In de volgende figuur is het resultaat daarvan opgenomen.

Figuur 6.3 Kunt u een beschrijving geven van uw op één na grootste ergernis m.b.t. aanbestedingen? (n=633)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

De top 3 van op één na grootste ergernissen is hetzelfde als de top 3 van de grootste ergernissen al ziet de volgorde van de ergernissen er wel iets anders uit. Als eerste wordt genoemd ergernissen inzake de tijd / geld dat het bedrijven kost om mee de doen aan aanbestedingen (door 21% van de bedrijven met een tweede ergernis genoemd), als tweede fouten en onjuistheden (door 20% van de respondenten genoemd) en als derde ergernissen over de procedure (door 19% van de respondenten genoemd).

6.3 Geholpen ervaringen

In de elektronische enquête hebben wij bedrijven ook een selectie van thema's voorgelegd met de vraag of het bedrijf hier altijd / vaak / regelmatig / soms of nooit mee te maken hebben.[31] Deze selectie van thema's of mogelijke ergernissen is naar voren gekomen uit de gesprekken met de verschillende stakeholders (zie bijlage A voor een overzicht) in de eerste fase van het onderzoek. Met die vraag ontstaat wel een beeld van de mate waarin bepaalde ergernissen relatief vaak of relatief minder vaak voorkomen.

Niet alle typen regeldruk die bij de top-of-mind ergernissen (zie vorige paragraaf) naar voren zijn gekomen komen ook terug bij de geholpen ergernissen. Uit de analyse van antwoorden op de open vraag "*Kunt u een beschrijving geven van uw grootste ergernis?"* is namelijk gebleken dat er nog nieuwe type ergernissen waren naast de voorgelegde categorieën bij de geholpen ergernissen. In deze paragraaf rapporteren wij uiteraard alleen over de voorgelegde categorieën. In tabel C.2 in bijlage C is een tabel opgenomen, waar de relatie is gelegd tussen het type regeldruk uit paragraaf 6.2 en de type regeldruk in deze paragraaf.

De hierna gepresenteerde percentages geven weer hoeveel respondenten de antwoorden altijd of vaak hebben gegeven. Deze vragen zijn alleen voorgelegd aan respondenten die ergernissen ervoeren. In de volgende figuur zijn de meest voorkomende ergernissen opgenomen (top 10), waarvan respondenten aangeven dat ze daar altijd of vaak mee te maken hebben.

[31] Respondenten konden ook het antwoord 'weet niet' invullen.

Figuur 6.4 Kunt u aangeven in hoeverre u ergernissen ervaart op de volgende zaken? (n=816)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

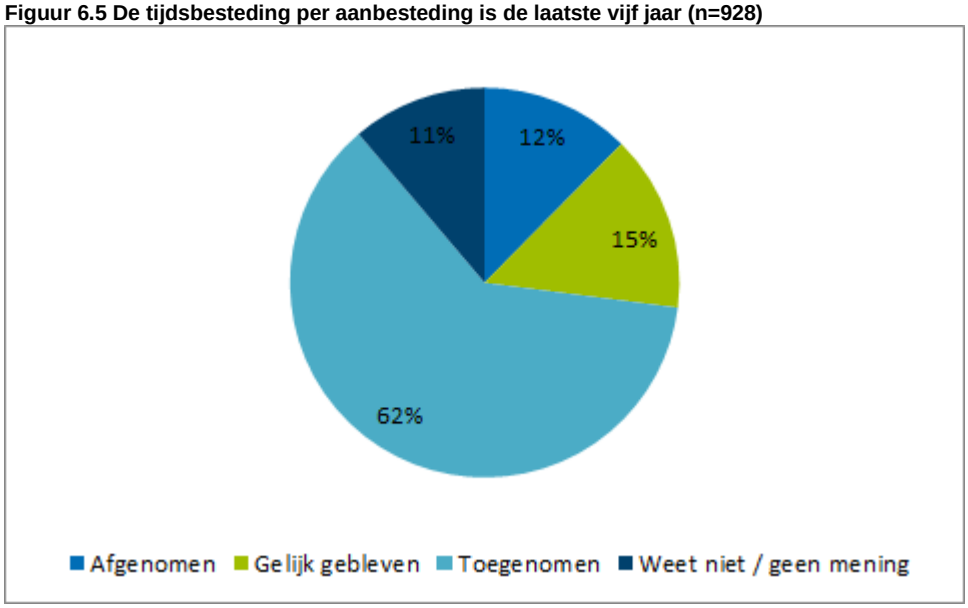
Meer dan de helft (52%) van bedrijven met ergernissen geeft aan altijd of vaak ergernissen te ervaren met betrekking tot de tijd en kosten van een aanbesteding. Als tweede ergernis komt naar voren dat het gunningscriterium op papier EMVI is, maar praktisch gezien laagste prijs (44% van de respondenten). De volgende thema's completeren de top 5 van ergernissen: motivering van de gunning (31%), verschillen tussen aanbestedende diensten (29%) en de vragenprocedure (28%).

Er blijkt ook hier weer een grote overlap te zijn tussen de top-of-mind ergernissen en de spontane ergernissen. De tijd en kosten om mee te doen aan aanbestedingen staan in beide lijsten bovenaan. Fouten en onjuistheden (in bovenstaande figuur te zien in onduidelijkheden / complexiteit aanbestedingsdocumenten en inhoudelijke fouten in het aanbestedingsdocument) staan ook hoog in beide overzichten evenals onder meer de vragenprocedure en de motivering van de gunning.

6.4 Ervaren tijdsbesteding

In de elektronische enquête hebben wij bedrijven ook gevraagd in hoeverre de tijdsbesteding per aanbesteding is toe- dan wel afgenomen over de laatste vijf jaar respectievelijk sinds de invoering van de Aanbestedingswet. Het is relevant en interessant om deze inzichten te vergelijken met de feitelijke berekeningen van de lasten zoals gedaan in dit hoofdstuk. Dat geeft namelijk inzicht in hoeverre de toe- of afname van de lasten ook daadwerkelijk zo wordt ervaren.

Figuur 6.5 De tijdsbesteding per aanbesteding is de laatste vijf jaar (n=928)



Bron: Elektronische enquête onder aanbestedende diensten en bedrijven, KWINK Groep & Ecorys, oktober 2014.

Ruim een kwart (27%) van de ondervraagde bedrijven is van mening dat de tijdsbesteding per aanbesteding om deel te nemen aan aanbestedingen de laatste vijf jaar gelijk is gebleven of is afgenomen. De meerderheid (62% van de ondervraagde bedrijven) is van mening dat de tijdsbesteding om deel te nemen aan aanbestedingen de laatste vijf jaar is toegenomen. Ten opzicht van de uitkomsten bij aanbestedende diensten (74% van de aanbestedende diensten geeft aan dat de tijdsbesteding is toegenomen) is dit een lager percentage.

Wij hebben ook gekeken in hoeverre er verschillen zijn in de antwoorden als wij onderscheid maken naar de grootte van het bedrijf, de bestaansduur van het bedrijf (korter dan 5 jaar / langer dan 5 jaar), de sector waarin het bedrijf opereert, het type aanbestedende dienst als belangrijkste opdrachtgever, aard van de opdracht (werken, leveringen en diensten), ervaring met aanbestedingen (aantallen inschrijvingen op aanbestedingen per jaar) en de aanbestedingsprocedure.

Er zijn geen significante verschillen in het algemene beeld wanneer gekeken wordt naar grootte van het bedrijf, bestaansduur van het bedrijf, het type aanbestedende dienst, ervaring met aanbestedingen en de aanbestedingsprocedure.

Er zijn wel verschillen als gekeken wordt naar de verschillende sectoren. Het grootste verschil zit in de bouwnijverheid, waar door driekwart (75%) van de bedrijven is geantwoord dat de tijdsbesteding is gestegen. Sectoren waar de toename van tijdsbesteding relatief minder sterk gevoeld wordt zijn de zorg (43% geeft een toename aan), ICT (47% geeft een toename aan) en handel (51% geeft een toename aan).

Verschillen zijn ook waarneembaar wanneer gekeken wordt naar de aard van de opdracht. Bij werken wordt door ruim driekwart (77%) van de gevraagde bedrijven een toename van de lasten ervaren, bij leveringen en diensten wordt door ongeveer de helft (respectievelijk 49% en 51%) van de bedrijven een toename van lasten ervaren.

In de interviews en de expertbijeenkomst hebben wij gevraagd naar redenen voor deze stijging van de lasten en naar redenen voor de verschillen tussen sectoren. Een veel genoemde reden is dat er in de laatste vijf jaar juist bij werken en in de sector bouwnijverheid een relatief grote toename is geweest van het aantal aanbestedingen met EMVI als gunningscriterium. De tijdsbesteding voor een aanbesteding met gunningscriterium laagste prijs is lager dan de tijdsbesteding van een aanbesteding met gunningscriterium EMVI. Dat verklaart de relatief grotere toename van de tijdsbesteding in deze sectoren.

Uit de meting van de lasten voor bedrijven (zie paragraaf 4.2) blijkt ook dat de lasten voor een *gemiddelde* offerte zijn toegenomen. Enerzijds zijn de lasten voor het indienen van een offerte, zowel bij EMVI als bij laagste prijs, afgenomen. Maar anderzijds zijn de lasten voor het indienen van een EMVI offerte hoger dan de lasten voor het indienen van een laagste prijs offerte. Doordat in de periode 2009 - 2014 het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI is toegenomen zorgt dit ervoor dat de lasten voor een *gemiddelde* offerte zijn toegenomen.

6.5 Totaalbeeld regeldruk

Aan de hand van de bevindingen in dit hoofdstuk kan een goed totaalbeeld worden gegeven van de ervaren regeldruk. Bijna negen op de tien (88%) respondenten uit het bedrijfsleven ervaart ergernissen. Voor iets meer dan de helft van de respondenten zijn de ergernissen de laatste vijf jaar toegenomen. Op de vraag op welke thema's respondenten met ergernissen altijd of vaak ergernissen hebben komen onder meer de tijd en kosten van het meedoen aan een aanbesteding, het gunningscriterium (op papier EMVI is maar praktisch gezien laagste prijs) en de motivering van de gunning naar voren. Fouten en onjuistheden (vooral in de vorm van onduidelijkheden, ontbrekende informatie en inhoudelijke fouten in de aanbestedingsdocumenten) leiden ook vaak tot ergernissen bij bedrijven.

Van de respondenten geeft bijna 62 procent aan dat de tijdsbesteding per aanbesteding is toegenomen, wat mogelijk ook een verklaring geeft waarom de tijd en kosten van een aanbestedingen bovenaan de lijstjes staan bij zowel de spontane als de geholpen ergernissen. Dit hangt ook samen met de toename van het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI. Deze conclusie wordt ondersteund door de feitelijke berekening van de lasten voor indieners van een offerte (zie hiervoor tabel 4.6).

Ook bij bedrijven is het denkbaar dat de toename van de ergernissen en de genoemde ergernissen samenhangen met de relatief korte periode, die is verstreken sinds de invoering van de Aanbestedingswet. De ervaring leert dat wijzigingen in regelgeving, wijzigingen in procedures en wijzigingen in werkzaamheden altijd tijdelijk tot extra ergernissen leiden, die na verloop van tijd weer afnemen (als de nieuwe regelgeving / procedures / werkzaamheden weer de nieuwe common practice zijn geworden).

7 Conclusies

In dit hoofdstuk presenteren wij de belangrijkste bevindingen en conclusies uit dit onderzoek. In de eerste paragraaf gaan wij in op de hoogte van de lasten in 2014 en de ontwikkeling van de lasten in de periode 2009 - 2014. In de tweede paragraaf gaan wij in op de ervaren regeldruk.

7.1 Lastenontwikkeling

De lasten van aanbestedingen in 2014 zijn gelijk aan € 1,5 miljard per jaar. Dit is ongeveer 2,5 procent van het totale aanbestedingsvolume. Van de lasten komt ongeveer 2/3 van de lasten terecht bij bedrijven en ongeveer 1/3 bij aanbestedende diensten. De totale lasten voor bedrijven zijn hoger dan de totale lasten voor aanbestedende diensten, omdat er in het algemeen veel meer bedrijven dan aanbestedende diensten betrokken zijn bij iedere aanbesteding.

In 2009 waren de lasten van aanbestedingen gelijk aan ongeveer € 1,7 miljard per jaar. Sinds 2009 zijn de lasten met € 184 miljoen afgenomen. Zowel de lasten van aanbestedende diensten als de lasten van bedrijven zijn afgenomen. Het merendeel van de lastenverlichting van € 184 miljoen is terecht gekomen bij het bedrijfsleven (per saldo € 157 miljoen) en een klein deel bij de aanbestedende diensten (€ 27 miljoen). Een belangrijke reden waarom de lasten bij zowel aanbestedende diensten en bedrijven is afgenomen, is dat er in 2014 relatief minder openbare procedures waren en relatief meer meervoudig onderhandse procedures. De lasten van een meervoudig onderhandse procedure zijn zowel voor aanbestedende diensten als voor bedrijven veel lager dan de lasten van de overige procedures.

Lasten aanbestedende diensten

In de ontwikkeling van de lasten van aanbestedende diensten (een lastenverlichting van € 27 miljoen) zijn verschillende ontwikkelingen te zien. De lasten per aanbesteding voor aanbestedende diensten zijn toegenomen (prijseffect) en de lasten door wijzigingen in het aantal en type aanbestedingsprocedures zijn afgenomen (hoeveelheidseffect).

De lasten per aanbesteding zijn toegenomen doordat het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI in 2014 hoger was dan in 2009. Naarmate het verschil groter is, is het verschil in lasten ook hoger. Daarnaast is er sinds de invoering van de nieuwe Aanbestedingswet een uitgebreidere motiveringsplicht voor aanbestedende diensten, wat heeft geleid tot hogere lasten per aanbesteding. De verplichting om het model eigen verklaring te gebruiken en de afname van de gevraagde geschiktheidseisen en selectiecriteria hebben daarentegen weer geleid tot een daling van lasten per aanbesteding. Ook is er nog een beperkte daling van de lasten per aanbesteding dankzij TenderNed en dankzij de verplichting om aanbestedingsdocumenten kosteloos ter beschikking te stellen.

Het hogere percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI leidt tot een lastenverhoging van € 13 miljoen en de uitgebreidere motiveringsplicht leidt tot een lastenverhoging van € 9 miljoen. Daartegenover staan verschillende redenen waarom de lasten per aanbesteding zijn afgenomen. De eigen verklaring en de afname van de gevraagde geschiktheidseisen tot een lastenverlichting van €10 miljoen, TenderNed tot een lastenverlichting van € 1 miljoen en het kosteloos ter beschikking stellen van aanbestedingsdocumenten tot een lastenverlichting van minder dan € 0,5 miljoen. Per saldo zijn de lasten per aanbesteding (prijseffect) toegenomen, dit leidt tot een stijging van de lasten voor aanbestedende diensten met € 10 miljoen.

Dat ondanks de hogere lasten per aanbesteding de totale lasten voor aanbestedende diensten toch zijn afgenomen komt door de verschuiving van openbare procedures naar meervoudig onderhandse procedures (hoeveelheidseffect). De lasten van meervoudig onderhandse procedures (liggen tussen de € 5.000 en € 7.000 per aanbesteding) zijn relatief lager dan de lasten van de overige procedures (variëren van € 16.000 tot € 22.000 per aanbesteding). Dit leidt tot een lastenverlichting van ongeveer € 37 miljoen.

Deze conclusies gaan zowel op voor werken, leveringen en diensten, al zijn er wel verschillen. Zo is de toename van het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI relatief het grootste bij aanbestedingen van werken, waardoor bij werken relatief de grootste toename is te zien.

Lasten bedrijven

De lasten voor bedrijven zijn in 2014 lager dan in 2009. Als gekeken wordt naar het type lasten, dan valt op dat de besparing van de lasten vooral te vinden is bij de administratieve lasten (lastenverlichting van € 147 miljoen) en in mindere mate bij de overige lasten (lastenverlichting van € 10 miljoen).

Er zijn verschillende redenen waarom de lasten van aanbestedingen zijn gewijzigd ten opzichte van 2014. Aan de ene kant zijn de lasten van aanbestedingen gestegen doordat het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI is toegenomen, die leidt tot hogere lasten voor indieners van een offerte (overige lasten). In totaal heeft dit geleid tot een stijging van de lasten voor bedrijven met € 50 miljoen.

Aan de andere kant zijn er ook verschillende redenen waarom de lasten voor bedrijven zijn afgenomen. Allereerst is het door TenderNed tegenwoordig eenvoudiger (één platform voor aanbestedingen) om kennis te nemen van alle relevante aanbestedingen (lastenverlichting van € 36 miljoen). Daarnaast zijn de lasten voor het indienen van een offerte voor een aanbesteding, zowel met gunningscriterium EMVI als met gunningscriterium laagste prijs, afgenomen. Dit komt door de eigen verklaring en de afname van de gevraagde geschiktheidseisen (leidt tot een lastenverlichting van in totaal € 30 miljoen), het pas achteraf opvragen van bewijsmiddelen (leidt tot een lastenverlichting van in totaal € 35 miljoen), de verdergaande digitalisering (lastenverlichting van € 20 miljoen) en het kosteloos ter beschikking stellen van de aanbestedingsdocumenten (lastenverlichting van € 7 miljoen). Deze effecten (zogenaamde prijseffect) samen leiden tot lagere kosten voor het indienen van een offerte en tellen op tot een bedrag van € 79 miljoen.

Naast de lagere lasten per aanbestedingen (prijseffect) is er ook een verschuiving van de openbare procedures naar meervoudig onderhandse procedures te zien (hoeveelheidseffect). De lasten voor indieners van een offerte bij meervoudig onderhandse procedures (liggen tussen de € 1.500 en € 2.300 per offerte) zijn relatief lager dan de lasten van de overige procedures (variëren van € 3.400 tot € 13.900 per aanbesteding). Dit leidt tot een lastenverlichting van ongeveer € 78 miljoen. Het hoeveelheidseffect en het prijseffect dragen dus beiden ongeveer evenveel bij aan de afname van de lasten voor bedrijven.

7.2 Ervaren regeldruk

Zowel aanbestedende diensten als bedrijven ervaren ergernissen bij aanbestedingen. 78 procent van de aanbestedende diensten en 88 procent van de bedrijven beantwoordt de vraag “Ervaart u ergernissen bij aanbestedingen?” met “ja”. Merk op: dit betekent niet dat bij 78 procent van alle aanbestedingen ergernissen worden ervaren, maar dat dat 78 procent van de respondenten werkzaam bij aanbestedende diensten ergernissen ervaart. Een kleine meerderheid van aanbestedende diensten en bedrijven geeft aan dat de ergernissen de laatste vijf jaar zijn toegenomen. Bij bedrijven speelt daarbij ook het volgende. Normaal gesproken dienen meerdere bedrijven een offerte in, terwijl de opdracht maar aan één bedrijf gegund kan worden. Dit betekent dat meerdere bedrijven teleurgesteld worden bij een aanbesteding. Dit draagt er naar verwachting aan bij dat bedrijven relatief vaker ergernissen zullen ervaren over aanbestedingen.

Ervaren regeldruk aanbestedende diensten

Op de vraag op welke thema’s respondenten met ergernissen altijd of vaak ergernissen hebben komen onder meer de verhouding rechtmatigheid en doelmatigheid, tijd en kosten te hoog, een te strak keurslijf / te weinig ruimte voor eigen invulling naar voren in top 5. Deze ergernissen komen ook naar voren als respondenten gevraagd wordt naar hun spontane ergernissen.

In de onderstaande tabel is de top 5 van top-of-mind ergernissen en de top 5 van geholpen ergernissen (aan de hand voor voorgelegde stellingen opgenomen).

Tabel 7.1 Top 5 ervaren regeldruk aanbestedende diensten

	Top of mind ergernissen	Geholpen ergernissen (a.d.h.v. stellingen)
1	Rechtmatigheid / doelmatigheid	Rechtmatigheid / doelmatigheid
2	Bedrijfsleven	Tijd en kosten
3	Tijd en kosten	Te strak keurslijf / te weinig ruimte eigen invulling
4	Motivatieplicht	Problemen interpretatie wetgeving
5	Procedures	Complexiteit aanbestedingsregels

Van de respondenten geeft bijna driekwart (74%) aan dat de tijdsbesteding per aanbesteding is toegenomen, vooral als gevolg van de ‘EMVI, tenzij …’-verplichting en de toegenomen motivatieplicht. Hier is uiteraard een sterke samenhang met de genoemde ergernis dat de tijd en kosten voor een aanbesteding te hoog zijn. Deze uitkomsten sluiten overigens heel goed aan bij de feitelijke lastenontwikkeling bij aanbestedende diensten.

Ervaren regeldruk bedrijven

Op de vraag op welke thema’s respondenten met ergernissen altijd of vaak ergernissen hebben komen onder meer de tijd en kosten van het meedoen aan een aanbesteding, het gunningscriterium (op papier EMVI is maar praktisch gezien laagste prijs) en de motivering van de gunning naar voren. Fouten en onjuistheden (vooral in de vorm van onduidelijkheden, ontbrekende informatie en inhoudelijke fouten in de aanbestedingsdocumenten) leiden ook vaak tot ergernissen bij bedrijven.

In de volgende tabel is de top 5 van top-of-mind ergernissen en de top 5 van geholpen ergernissen van bedrijven opgenomen (aan de hand voor voorgelegde stellingen opgenomen).

Tabel 7.2 Top 5 ervaren regeldruk bedrijven

	Top of mind ergernissen	Geholpen ergernissen (a.d.h.v. stellingen)
1	Fouten en onjuistheden	Tijd en kosten
2	Tijd en kosten	Gunningscriterium (op papier EMVI, praktisch gezien laagste prijs)
3	Procedure	Motivering gunning
4	Eisen	Verschillen tussen aanbestedende diensten
5	Motivering gunning	Vragenprocedure

Van de respondenten geeft bijna 62 procent aan dat de tijdsbesteding per aanbesteding is toegenomen, wat mogelijk ook een verklaring geeft waarom de tijd en kosten van een aanbestedingen bovenaan de lijstjes staan bij zowel de spontane als de geholpen ergernissen. Dit hangt ook samen met de toename van het percentage aanbestedingen met gunningscriterium EMVI.

Er is een sterke relatie tussen de ervaren regeldruk en de lasten van aanbestedingen. Aanbestedende diensten en bedrijven noemen beide de “tijd en kosten” die gepaard gaan met aanbestedingen als ergernis. Maar ook veel andere ergernissen van verplichtingen hangen samen met de tijdsbesteding die nodig is om aan deze verplichtingen te voldoen. Denk bij aanbestedende diensten dan bijvoorbeeld aan de motivatieplicht en bij bedrijven aan fouten en onjuistheden, het gunningscriterium (op papier EMVI, praktisch gezien laagste prijs) en de gestelde eisen (moeilijk, veel papierwerk).

Bijlage A Gesprekspartners

Inventariserende gesprekken

Tabel A.1 Gesprekspartners inventariserende gesprekken

	Organisatie	Type gesprek
1	Ministerie van EZ	Interview
2	Ministerie van BZK (directie FIHR)	Interview
3	Rijkswaterstaat, Inkoop Uitvoeringscentra (UIC), Coördinerend Directeur Inkoop (CDI)	Groepsgesprek
4	Provincies & waterschappen	Groepsgesprek
5	Gemeenten	Groepsgesprek
6	Speciale sectorbedrijven	Groepsgesprek
7	Ondernemers	Groepsgesprek
8	PIANOo	Interview
9	Europa Decentraal	Interview
10	Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra	Interview
11	ACTAL	Interview
12	Commissie van Aanbestedingsexperts	Interview

Elektronische enquête

Tabel A.2 Respons elektronische enquête

	Aanbestedende diensten	Bedrijven
Totaal	**363**	**928**
Welke functie vervult u hoofdzakelijk?		
• Inkoper, aanbesteder	30%	-
• Hoofd/coördinator inkoop/aanbesteden, inkoopmanager	14%	-
• Adviseur of begeleider inkoop/aanbesteden	43%	-
• Bestuurder/ directeur	1%	-
• Beleidsmedewerker	2%	-
• Juridisch medewerker	4%	-
• Directeur/manager/partner/bestuurder	-	55%
• Ingenieur/architect/specialist/onderzoeker/uitvoerder/adviseur	-	13%
• Sales/Tenderdesk-specialist/aanbestedingsspecialist	-	28%
• Anders	7%	5%
In welke mate houdt u zich bezig met overheidsaanbestedingen?		
• Dit is mijn hoofdtaak	74%	17%
• Dit is voor mij geen hoofdtaak	26%	-
• Ik hou me hier gemiddeld meer dan 8 uur mee bezig	-	31%
• Ik hou me hier gemiddeld minder dan 8 uur mee bezig	-	52%
Bij hoeveel aanbestedingen bent u dit jaar betrokken geweest?		
• Minder dan 5 aanbestedingen	26%	37%
• 5 - 25 aanbestedingen	54%	38%
• 25 - 100 aanbestedingen	18%	20%
• Meer dan 100 aanbestedingen	2%	5%

	Aanbestedende diensten	Bedrijven
Totaal	**363**	**928**
Met welk type aanbestedingen heeft u vooral te maken?		
• Werken	35%	43%
• Leveringen	15%	11%
• Diensten	50%	46%
Wat is de omvang van uw bedrijf in aantal werknemers?		
• Minder dan 10 werknemers	-	22%
• 11 - 50 werknemers	-	37%
• 51 - 100 werknemers	-	14%
• 101 - 250 werknemers	-	10%
• Meer dan 250 werknemers	-	17%
Voor welk type overheidsorganisatie bent u werkzaam (*aanbestedende diensten*)? / Wie zijn uw belangrijkste opdrachtgevers binnen de overheid (*bedrijven*)? [a)]		
• Rijksoverheid	25%	39%
• Gemeenten	36%	85%
• Provincies en waterschappen	11%	45%
• Speciale sectorbedrijven	2%	25%
• Overig	26%	8%
Met/in welke branche/sector heeft u te maken/bent u werkzaam? [b)]		
• Bouwnijverheid	52%	46%
• Industrie	15%	8%
• Informatie en communicatie	34%	10%
• Handel	21%	6%
• Horeca	3%	1%
• Landbouw, bosbouw en visserij	3%	5%
• Zakelijke dienstverlening	53%	22%
• Zorg	3%	10%
• Anders	5%	7%

.. staat voor minder dan een half procent.

a) Bedrijven konden meerdere antwoorden geven op deze vraag. Percentages tellen daarom op tot boven de 100%.

b) Aanbestedende diensten en bedrijven konden meerdere antwoorden geven op de vraag. Percentages tellen daarom op tot boven de 100%.

Bijlage B Methodologische bijlage

In deze bijlage presenteren wij de belangrijkste definities en afbakeningen relevant voor de lastenmeting van aanbestedingen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de definities en afbakening van aanbestedingen. De tweede paragraaf gaat in op de definities en afbakening van het begrip lasten. De derde paragraaf gaat in op de berekening van het aantal aanbestedingen.

B1. Definities aanbestedingen

In deze paragraaf lichten wij de in deze studie gehanteerde definities toe. Voor deze definities is zoveel mogelijk aangesloten bij in de nulmeting uit 2009[32] gebruikte definities.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op de volgende definities:

- Aard van de opdracht;
- Start en einde aanbestedingsprocedure;
- Percelen en opdrachten;
- Type aanbestedingsprocedures;
- Aanbestedende diensten;
- Naleving Europese aanbestedingsplichtige inkopen.

Aard van de opdracht[33]

- **Werken**: Dit zijn overheidsopdrachten die betrekking hebben op de uitvoering of een combinatie van ontwerp en uitvoering van een werk. Het gaat daarbij om zowel het uitvoeren van een werk als het laten uitvoeren van een werk, met welke middelen dan ook. Een werk wordt daarbij beschouwd als het product van bouwkundige of civieltechnische werken dat bestemd is een economische of technische functie te vervullen.

  Voorbeelden opdrachten op het gebied van werken:[34] Bouw en utiliteitsbouw, afwerking van gebouwen, sloperij, water-, spoor- en wegenbouw, baggerwerkzaamheden en cultuurtechnische werken.

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

  Voorbeelden opdrachten op het gebied van leveringen: Aankoop van kantoormeubilair, het leasen van auto’s, het plaatsen van medische apparatuur en het plaatsen van een telefooncentrale.

---

32 In het vervolg wordt met ‘nulmeting uit 2009’ bedoeld SIRA Consulting & Significant (2009), *Lastenontwikkeling Aanbestedingsbeleid. Onderzoek naar de lastenontwikkeling door de nieuwe Aanbestedingswet en het bijbehorende flankerende beleid.*

33 Definitie vastgesteld in: SIRA Consulting (2005), *Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid. Meting van de lasten voor bedrijven en overheid als gevolg van aanbestedingen van de Centrale Overheid in Nederland.*

34 In bijlage I van de Richtlijn 2004/18/EG staat een limitatieve lijst van werkzaamheden die onder Werken vallen. Zie: http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2005/11/30/richtlijn-2004-18-eg/richtlijn200418eg.pdf.

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

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

Start en einde aanbestedingsprocedure

In SIRA Consulting (2005)[35] is de volgende afbakening voor de aanbestedingsprocedure gebruikt.

"De aanbestedingsprocedure loopt van de ideevorming bij de aanbestedende dienst (het moment waarop de aanbestedende dienst de overheidsopdracht gaat specificeren, de waarde en de procedure vaststelt) tot en met het afsluiten van het contract tussen aanbestedende dienst en bedrijf. Handelingen die aanbestedende dienst en bedrijf na ondertekening van het contract uitvoeren worden niet tot een aanbestedingsprocedure gerekend."

In deze studie is daaraan ook contractbeheersing toegevoegd. Daarom is in dit rapport de volgende definitie gehanteerd:

"De aanbestedingsprocedure loopt van de ideevorming bij de aanbestedende dienst (het moment waarop de aanbestedende dienst de overheidsopdracht gaat specificeren, de waarde en de procedure vaststelt) tot en met het afsluiten van het contract tussen aanbestedende dienst en bedrijf. Afgezien van contractbeheersing worden alle handelingen die aanbestedende dienst en bedrijf na ondertekening van het contract uitvoeren niet tot een aanbestedingsprocedure gerekend."

De cijfers uit 2009 zijn ook geactualiseerd rekening houdend met deze nieuwe definitie. Dit heeft geleid tot een opwaartse bijstelling van de cijfers uit 2009 (zie ook paragraaf 2.2).

Percelen en opdrachten

De Aanbestedingswet bepaalt dat een aanbestedende dienst een opdracht in principe in meerdere percelen moet opdelen. Wij beschouwen ieder perceel als een aparte aanbesteding voor het meten van de lasten. Op deze manier komen de lasten van het opdelen in percelen het meest zuiver tot uitdrukking.

Aanbestedingsprocedures

Wij onderscheiden - in lijn met de nulmeting 2009 - de in de volgende tabel opgenomen dertien typen aanbestedingsprocedures:

[35] SIRA Consulting (2005), *Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid. Meting van de lasten voor bedrijven en overheid als gevolg van aanbestedingen van de Centrale Overheid in Nederland.*

Tabel B.1 Aanbestedingsprocedures [a)]

Aard van de opdracht	Procedure
Werken	Meervoudig onderhandse procedure
	Openbare aanbesteding (nationaal)
	Niet openbare procedure (nationaal)
	Openbare procedure (Europees)
	Niet openbare procedure (Europees)
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure
	Openbare aanbesteding (nationaal)
	Openbare procedure (Europees)
	Niet openbare procedure (Europees)
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure
	Openbare aanbesteding (nationaal)
	Openbare procedure (Europees)
	Niet openbare procedure (Europees)

a) Met deze procedures is naar verwachting 98% van alle aanbestedingsprocedures gedekt (zie ook SIRA Consulting (2005), *Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid*). Vandaar dat wij alleen naar deze veel voorkomende aanbestedingen hebben gekeken.

Alle aanbestedingen die onder bovengenoemde aanbestedingsprocedures vallen, worden meegenomen. Wij hanteren geen ondergrens in de waarde van de aanbestedingen.

Uit eerder lastenonderzoek is naar voren gekomen dat het onderscheid naar type aanbestedende dienst niet relevant is voor de lasten bij aanbesteden. Concreet betekent dit het volgende. Per type aanbestedingsprocedure (13 typen, zie tabel B.1) zijn de lasten apart in kaart gebracht. Maar of de aanbestedende dienst daarbij bijvoorbeeld een kerndepartement, een gemeente of een academisch ziekenhuis is, is niet relevant voor de hoogte van de administratieve lasten, overige lasten en uitvoeringslasten. Daarbij maken wij ook geen onderscheid naar bijvoorbeeld bedrijfsgrootte bij de berekening van de hoogte van de administratieve lasten. Met andere woorden: wij werken met één soort ‘typical firm’ per type aanbestedingsprocedure. Een typical firm is een groep bedrijven die vanuit het perspectief van de informatieverplichting of inhoudelijke verplichting met een identieke verplichting te maken heeft.

Aanbestedende diensten

Wij hanteren in deze studie het volgende onderscheid voor aanbestedende diensten:

- **Rijksoverheid**. Deze groep bestaat uit alle ministeries en uitvoeringsorganisaties, agentschappen en ZBO’s die onder hun verantwoordelijkheid vallen.
- **Gemeenten**, met daarbij een onderscheid naar gemeentegrootte:
  - < 50.000 inwoners;
  - 50.000 - 10.000 inwoners;
  - > 100.000 inwoners.
- **Provincies en waterschappen**;
- **Speciale sectorbedrijven**. Speciale sectoren (voorheen nutssectoren) zijn de bedrijfssectoren die actief zijn op het terrein van gas en warmte, elektriciteit, vervoer of de exploitatie van lucht- en zeehavens of drinkwater. Ook postdiensten vallen onder dit begrip.
- **Overig**. Binnen deze categorie vallen alle overige aanbestedende diensten zoals academische ziekenhuizen, politie, publiek gefinancierde regionale opleidingscentra (ROC’s), hogescholen en universiteiten).[36]

[36] Lager en voortgezet onderwijs en publiekrechtelijke instellingen, anders dan de hierboven genoemde, vallen buiten de scope van het onderzoek.

Naleving van Europese aanbestedingsplichtige inkopen

In de nulmeting is uitgegaan van een 100% naleving van de Aanbestedingswet van de Europese aanbestedingsplichtige inkopen. Ook in deze meting gaan wij uit van 100% naleving van de Europese aanbestedingsplichtige inkopen. Met naleving wordt bedoeld:

"Het nalevingspercentage geeft als modelmatige benadering van het begrip naleving dus een beeld van de mate waarin overheidsorganisaties de Europees aanbestedingsplichtige inkopen, ook daadwerkelijk Europees hebben aanbesteed."[37]

B2. Definities lasten

In deze paragraaf werken wij de gehanteerde definities van lasten en uitgangspunten verder uit. Achtereenvolgens gaan wij in op:

- Administratieve lasten, overige lasten en uitvoeringslasten;
- Afbakening mee te nemen lasten;
- Peildata lasten;
- Prijspeil lasten;
- Handelingen aanbestedingsprocedures;
- Handelingen contractbeheersing.

Administratieve lasten, overige lasten en uitvoeringslasten

Gebaseerd op de nulmeting 2009 worden de volgende definities gehanteerd voor de lasten van de Aanbestedingswet. Hierbij zijn verschillende zaken wel geactualiseerd.

1. De lasten voor het **bedrijfsleven** bij het meedoen aan aanbestedingen zijn opgebouwd uit:
   a. **Administratieve lasten**. Dit zijn de lasten die het Nederlandse bedrijfsleven ondervindt om te voldoen aan informatieverplichtingen, die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid, onder te verdelen in:
      - Europese richtlijnen;
      - Nationale regelgeving;
      - Regels van departementen en aanbestedende diensten.

      Het betreft onder meer:
      - Het bestuderen van TED en/of TenderNed op aankondigingen;
      - Het opvragen van aanbestedingsdocumenten;
      - Het bestuderen van de aanbestedingsdocumenten;
      - Het aanleveren van informatie die geen directe relatie heeft met de inhoud van de opdracht. Voorbeelden zijn selectiedocumenten zoals een eigen verklaring, een inschrijvingsbewijs Kamer van Koophandel, een jaarverslag of een accountantsverklaring.

   b. **Overige lasten**. Dit zijn de lasten die het Nederlandse bedrijfsleven ondervindt als gevolg van werkzaamheden die een directe relatie hebben met de inhoud van de opdracht. Het betreft hier onder meer:
      - Het bezichtigen van de plaats van opdracht;
      - Het stellen van vragen n.a.v. aanbestedingsdocumenten;
      - Het opstellen van een offerte (kostencalculatie);
      - Het opstellen van een offerte (overige activiteiten);
      - Het bestuderen en ondertekenen van een contract;

[37] Significant (2012), *Nalevingsmeting 2010.*

- Contractbeheersing. Dit is een aanvulling op de nulmeting 2009. Onder contractbeheersing[38] wordt verstaan “Alle activiteiten die door de opdrachtgever in zowel de fasen van de contractvoorbereiding als de contractrealisatie worden uitgevoerd, die erop gericht zijn om zeker te stellen dat de eisen uit het contract (de overeenkomst) worden nagekomen en dat de risico’s voor de opdrachtgever aantoonbaar beheerst worden.”.[39] In aanvulling daarop worden ook alle activiteiten die opdrachtnemers moeten uitvoeren (bedrijven) ook meegenomen.[40]

2. De lasten voor de **aanbestedende diensten** bij het uitvoeren van een aanbesteding. Deze **uitvoeringslasten** kunnen enerzijds het gevolg zijn van werkzaamheden die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid. Bijvoorbeeld het aankondigen en publiceren van aanbestedingen en het beoordelen van de door bedrijven ingediende documenten. Anderzijds kunnen deze lasten het gevolg zijn van eigen keuzes van aanbestedende diensten. Het vergelijken en beoordelen van offertes wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door keuzes die de aanbestedende dienst binnen een aanbesteding maakt.

Afbakening mee te nemen lasten

Voor de afbakening van de mee te nemen lasten hebben wij de uitgangspunten uit het *Handboek meting regeldruk* gevolgd. In het bijzonder lichten wij hieronder de kosten voor certificaten toe en hoe wij deze hebben meegenomen in onze analyse.

Conform de definities van de administratieve lasten moeten alleen de lasten voor het ’overleggen van de certificaten’ worden meegenomen. Niet de lasten / kosten die gepaard gaan met het verkrijgen van het certificaat of de kosten die gepaard gaan met aanpassingen in de organisatie volgend uit het gaan werken conform de eisen van deze certificaten (dit zijn zogenaamde inhoudelijke nalevingskosten).

Vergelijk dit bijvoorbeeld ook met het volgende. Als geschiktheidseisen worden gesteld inzake de financiële en economische draagkracht, dan kan daaraan invulling worden gegeven door het overleggen van balansen of balansuittreksels. In dat geval worden ook niet alle kosten voor het voeren van de administratie en het opstellen van het financieel jaarverslag meegenomen.

In het *Handboek meting regeldruk* staat over certificaten het volgende opgenomen:

> **Behoren informatieverplichtingen volgend uit certificatie tot het begrip AL of INK?**
> Certificering is het proces waarmee door een onafhankelijke partij wordt beoordeeld of een product, een dienst, een proces of een persoon aan vooraf gespecificeerde eisen voldoet. Het certificaat is de verklaring waarin dit wordt bevestigd.
>
> Alleen certificering die wettelijk verplicht is door de overheid kan tot AL leiden (bijv. het Stortverbod voor herbruikbare afvalstoffen: bedrijven mogen het residu van breek- en sorteeractiviteiten alleen storten als het breekproces gecertificeerd is. Certificering is hierbij verplicht gesteld door een AMvB en heeft dus een wettelijke grondslag). De overige vormen van certificering als zelfregulering niet.
>
> In die gevallen waar de certificering wettelijk verplicht is gesteld is alleen het overleggen van het certificaat AL. Het hebben van het certificaat is een inhoudelijke verplichting. Alle kosten die moeten worden gemaakt om het certificaat te verkrijgen moeten dan ook worden toegerekend aan de inhoudelijke verplichting en leiden dus INK.

---

38 Lasten die worden veroorzaakt door eventuele claims en juridische procedures laten wij (zoals aangegeven in de offerteaanvraag) buiten beschouwing.

39 Gebaseerd op Rijkswaterstaat (2011), *Systeemgerichte Contractbeheersing Anno 2011*.

40 Zie ook paragraaf 2.2, sectie contractbeheersing.

Het gaat bij het bovengenoemde om inhoudelijke nalevingskosten en niet om administratieve lasten, overige lasten of uitvoeringslasten. Vandaar dat deze kosten niet worden meegenomen in de meting van de lasten.

Peildata lasten

Om inzicht te geven in de lastenontwikkeling hanteren wij verschillende peilmomenten. Voor de éénmeting worden gegevens verzameld van het jaar 2014. Deze gegevens worden afgezet tegen de informatie uit de nulmeting uit 2009. Indien er geen informatie beschikbaar is in de nulmeting, maken wij voor de nulmeting gebruik van gegevens uit het peiljaar 2012.

Prijspeil lasten

Gebruikte prijzen zijn exclusief btw. Voor bedrijven en aanbestedende diensten zijn dezelfde prijzen gehanteerd. In de éénmeting hebben wij - net als in de nulmeting uit 2009 - gebruik gemaakt van de volgende interne uurtarieven voor de berekening van de lasten:

- Laag / eenvoudige handelingen: € 40
- Gemiddeld / gemiddelde handelingen: € 75
- Hoog / complexe handelingen: € 110

Verplichtingen en handelingen aanbestedingsprocedure

In de nulmeting uit 2009 is voor ieder van de 13 aanbestedingsprocedures een overzicht gemaakt van alle verplichtingen en de handelingen die moeten worden uitgevoerd om aan deze verplichtingen te voldoen. Na een juridische analyse van de Aanbestedingswet is deze lijst aangepast en geactualiseerd. Vervolgens zijn deze lijsten ter toetsing ook besproken en voorgelegd aan bedrijven en aanbestedende diensten. Dit heeft geleid tot een aangepaste lijst met verplichtingen en handelingen, die als separate bijlage aan dit rapport is toegevoegd.

B3. Aantal aanbestedingen

In tabel 2.12 is een overzicht van het aantal uitgevoerde aanbestedingen opgenomen. In deze sectie lichten wij kort toe hoe wij tot de aantallen in 2009 en 2014 zijn gekomen.

Een belangrijke wijzigingen ten opzichte van de nulmeting uit 2009 is dat in de voorliggende meting ook de lasten van aanbestedingen door speciale sectorbedrijven zijn meegenomen. Om de cijfers uit 2009 en 2014 goed met elkaar te kunnen vergelijken hebben wij daarom ook het aantal aanbestedingen door speciale sectorbedrijven voor 2009 berekend. Dit betekent dat het aantal aanbestedingen, waarmee gerekend is voor de geactualiseerde nulmeting naar boven is bijgesteld. Informatie over het percentage aanbestedingen door speciale sectorbedrijven per type procedure was beschikbaar over het jaar 2014 en deze informatie hebben wij ook gebruikt om het extra aantal aanbestedingen door speciale sectorbedrijven in 2009 te bepalen.

In de volgende tabel zijn de aantallen aanbestedingen uit de nulmeting opgenomen evenals de aantallen aanbestedingen inclusief de aanbestedingen door speciale sectorbedrijven voor het jaar 2009.

Tabel B.2 Aantal aanbestedingen (in 2009)

Aard van de opdracht	Procedure	Nulmeting [a]	Incl. speciale sectorbedrijven [b]
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	14.383	16.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.400	3.800
	Niet openbare procedure (nationaal)	96	100
	Openbare procedure (Europees)	210	250
	Niet openbare procedure (Europees)	111	150
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	17.352	18.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	1.447	1.500
	Openbare procedure (Europees)	767	800
	Niet openbare procedure (Europees)	310	400
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	35.058	36.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	2.839	2.900
	Openbare procedure (Europees)	1.934	1.950
	Niet openbare procedure (Europees)	954	1.050

a) SIRA Consulting & Significant (2009), *Lastenontwikkeling Aanbestedingsbeleid. Onderzoek naar de lastenontwikkeling door de nieuwe Aanbestedingswet en het bijbehorende flankerende beleid* (cijfers nulmeting)
b) Berekening Ecorys.

Voor het aantal Europese aanbestedingen (openbaar en niet-openbaar) hebben wij informatie ontvangen uit de gelijktijdig uitgevoerde nalevingsmeting van Significant. De oorspronkelijke bron van deze informatie was TenderNed (basisjaar 2014).

Voor onze analyse hebben wij ieder perceel als een aparte aanbesteding beschouwd voor het meten van de lasten (zie het kopje ‘percelen en opdrachten’ in deze bijlage). Om het aantal percelen per opdracht vast te stellen hebben wij gebruik gemaakt van informatie uit TED. In de volgende tabel zijn cijfers over het aantal opdrachten en het aantal percelen opgenomen.

Tabel B.3 Aantallen aanbestedingen in 2014

Aard van de opdracht	Procedure	Opdrachten Significant [a]	Opdrachten Ecorys [b]	Percelen [c]
Werken	Openbare procedure (Europees)	143	153	200
	Niet openbare procedure (Europees)	108	115	150
Leveringen	Openbare procedure (Europees)	728	771	950
	Niet openbare procedure (Europees)	40	42	50
Diensten	Openbare procedure (Europees)	1.196	1.261	1.600
	Niet openbare procedure (Europees)	226	238	250

a) Informatie Significant
b) Van een deel van de aanbestedingen (ongeveer 5 procent) was de procedure onbekend. Deze aanbestedingen hebben wij naar rato toegedeeld aan de verschillende procedures om zo het totaal aantal aanbestedingen (en daaruit volgend de lasten) niet te onderschatten.
c) De percelen zijn berekend aan de hand van kengetallen uit TED (verhouding percelen en opdrachten) en de feitelijke opdrachten uit TenderNed. Cijfers zijn afgerond op 50-tallen.

Informatie over het aantal aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen is wat lastiger te bepalen. Er bestaat geen publicatieplicht of aankondigingsplicht op een centraal platform, vandaar dat de informatie op TenderNed voor meervoudig onderhandse procedures en nationale procedures een onvolledig beeld geeft.

Voor het schatten van het aantal aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen zijn wij gestart met de informatie uit de nulmeting. In de nulmeting is destijds uitgegaan van een studie van PricewaterhouseCoopers & Significant[41] waar een uitgebreid onderzoek is gedaan naar alle inkopen onder de Europese aanbestedingsdrempels. Sindsdien is er geen actualisatie meer verschenen van deze studie.

Recent is er in opdracht van het Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra wel een studie verschenen over opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels in het werken-domein. Het EIB[42] heeft een uitgebreide analyse gemaakt van het aantal opdrachten voor én na de invoering van de Aanbestedingswet. Hieruit zijn verhoudingsgetallen te destilleren over de mate waarin het aantal aanbestedingen sinds de invoering van de Aanbestedingswet is toe- dan wel afgenomen. Deze verhoudingsgetallen voor werken hebben wij vervolgens ook gebruikt om zo tot het aantal aanbestedingen voor leveringen en diensten in 2014 onder de Europese aanbestedingsdrempels te komen. In de volgende tabel zijn de aantallen aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen opgenomen.

Tabel B.4 Aantallen aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen in 2009 en 2014

Aard van de opdracht	Procedure	2009	2014
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	16.000	18.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	3.800	1.400
	Niet openbare procedure (nationaal)	100	100
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	18.000	22.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	1.500	600
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	36.000	44.000
	Openbare aanbesteding (nationaal)	2.900	1.200

Naast het aantal aanbestedingen zijn ook het aantal aanvragers van informatie, het aantal deelnemers aan de selectiefase en het aantal indieners van een offerte relevante aantallen voor de berekening van de lasten. In de onderstaande presenteren wij deze getallen voor het jaar 2014. Voor het jaar 2009 hebben wij gerekend met dezelfde aantallen als in de nulmeting (behoudens de ophoging voor de speciale sectorbedrijven die in de oorspronkelijke nulmeting niet waren meegenomen). Voor het berekenen van aantallen in de volgende tabel hebben wij gebruik gemaakt van informatie uit TenderNed en waar deze ontbrak of onvoldoende betrouwbaar was hebben wij verhoudingscijfers uit de nulmeting gebruikt om de aantallen te bepalen.

41 PricewaterhouseCoopers & Significant (2007), *Inkopen onder de Europese aanbestedingsdrempels. Inventarisatie van de feitelijke opdrachten onder de Europese drempelwaarden voor aanbestedingen.*

42 EIB (2014), *Transactiekosten aanbesteden. Effecten van Aanbestedingswet en marktdynamiek.*

Tabel B.5 Aantallen 2014 (N in het SKM)

Aard van de opdracht	Procedure	Aanvragers informatie	Deelnemers selectiefase	Indieners offerte
Werken	Meervoudig onderhandse procedure	81.500	-	81.500
	Openbare aanbesteding (nationaal)	14.500	-	10.500
	Niet openbare procedure (nationaal)	2.700	500	400
	Openbare procedure (Europees)	1.400	-	900
	Niet openbare procedure (Europees)	2.200	1.000	700
Leveringen	Meervoudig onderhandse procedure	79.600	-	79.600
	Openbare aanbesteding (nationaal)	4.600	-	4.000
	Openbare procedure (Europees)	10.100	-	7.400
	Niet openbare procedure (Europees)	800	700	300
Diensten	Meervoudig onderhandse procedure	139.600	-	139.600
	Openbare aanbesteding (nationaal)	12.500	-	12.500
	Openbare procedure (Europees)	19.900	-	12.400
	Niet openbare procedure (Europees)	3.900	3.300	1.400

Bijlage C Typologie ervaren regeldruk

In deze sectie gaan wij nader in op de gebruikte typologie voor regeldruk. Hiervoor hebben wij een beproefde en in het verleden regelmatig gebruikte methodologie uit het onderwijsveld (*Regeldruk voor OCW-instellingen*[43]) gebruikt. Deze typologie bleek in de basis ook uitstekend bruikbaar te zijn voor het determineren van de ervaren regeldruk bij aanbestedingen. Wij hebben deze typologie verder verbeterd en aangescherpt om zo de ervaren regeldruk van aanbestedingen voor aanbestedende diensten en bedrijven op een goede manier te kunnen categoriseren. In deze bijlage lichten wij het resultaat van deze categorisering verder toe.

Belangrijk bij de ervaren regeldruk is het volgende. Het object van regeldruk verschilt bij aanbestedende diensten en bedrijven. Het object van regeldruk voor bedrijven is '*de aanbesteding*'. Voor bedrijven is het lastig om een onderscheid te maken naar de aanbesteding zelf en de Aanbestedingswet, vandaar dat de gehele aanbesteding het onderzoeksobject is. Voor aanbestedende diensten is het onderzoeksobject '*de Aanbestedingswet*'. Aanbestedende diensten hebben zelf namelijk een grote invloed op hoe de concrete aanbesteding er in de praktijk uit komt te zien. In dit rapport is gekeken naar de regeldruk en de regeldruk voor aanbestedende diensten vloeit voort uit aan hen opgelegde regels en vandaar dat *'de Aanbestedingswet'* voor aanbestedende diensten het onderzoeksobject is.

In het basismodel (Ecorys onderzoek *Regeldruk voor OCW-instellingen*) zijn de in de tekstbox op de volgende pagina opgenomen typen van ergernis onderscheiden:

[43] Ecorys (2004), *Regeldruk voor OCW-instellingen*. In 2011 is de éénmeting Ecorys (2011), *Regeldruk voor OCW-instellingen 2004-2010* verschenen, waar dezelfde typologie is gehanteerd.

Type 1. Proces van regelgeving (PROCES)

Het eerste type regeldruk heeft betrekking op ergernissen die voortkomen uit het proces van wet- en regelgeving. Binnen het eerste type vinden we irritaties zoals een te hoge snelheid van de invoering, te veel wijzigingen van de regels of te veel bureaucratie; door de grote hoeveelheid regels ziet men op den duur “door de bomen het bos niet meer”.

Type 2. Vorm van de regelgeving (VORM)

Het tweede type regeldruk heeft betrekking op de wijze waarop regelgeving is vormgegeven (wet, artikel, verwijzingen, aanbestedingsdocumenten, enzovoort). Binnen dit type vinden we irritaties ten aanzien van de complexiteit van de regels en de juridische taal die wordt toegepast, de complexe verwijzingen naar wetten, het detailniveau, structuur van de regelgeving, onduidelijkheden over de interpretatie of de vorm van de informatievraag.

Type 3. Inhoud van de regelgeving (INHOUD)

Het derde type regeldruk betreft irritaties die het directe gevolg zijn van de inhoudelijke betekenis van wet- en regelgeving (datgene wat daadwerkelijk staat beschreven in wetten en regelingen) en de vertaling hiervan in documenten. Men ergert zich aan de inhoud en in het algemeen is men het daar niet mee eens. De volgende irritaties zijn denkbaar: nadelige effecten van de wet, publiek doel en individuele doelen komen niet met elkaar overeen, rechtmatigheid versus doelmatigheid, doel is onduidelijk of overbodig, er is weinig ruimte voor eigen invulling.

Type 4. Capaciteit (CAPACITEIT)

Het type capaciteit gaat in op de mogelijkheden bij de instellingen om wet- en regelgeving na te leven. Het probleem is dat het voldoen aan de regelgeving te veel tijd en/of geld kost.

Type 5. Uitvoering van de regelgeving (UITVOERING)

Met het vijfde type regeldruk doelen wij op de irritaties ten aanzien van de uitvoering van wet- en regelgeving of de uitvoering van de aanbesteding. Uitvoeringsinstellingen zijn hiervoor verantwoordelijk. Men ergert zich niet aan de regeling, maar aan de uitvoeringsinstellingen. In het algemeen betreft het een (vermeend) gebrek aan klantvriendelijkheid, of ergert men zich aan de werkwijze en flexibiliteit van uitvoeringsinstellingen.

Type 6. Irritaties ten aanzien van meerdere wetten of regelingen (MULTI)

Wanneer meerdere wetten of regelingen tegelijkertijd spelen ontstaan irritaties van een specifiek type. Hier spelen bijvoorbeeld gebrek aan samenhang, tegenstrijdigheid en dubbel werk een rol.

Uit de bovenstaande typologie blijkt dat ergernis over een regeling kan optreden zonder dat de actor iets doet of bewust nalaat. Men kan zich eenvoudigweg ergeren zonder ook maar enige activiteit te hebben verricht naar aanleiding van de regel. De ergernis is dan direct verbonden aan een analyse die iemand maakt van de regel zelf en de consequenties die er in theorie aan worden verbonden: de perceptie van de regel.

Het is in het ook denkbaar dat er sprake is van zogenaamde mispercepties, een respondent ervaart regeldruk, maar dat is zuiver juridisch beschouwd onterecht (bijvoorbeeld als de regeling door de respondent op een verkeerde manier wordt uitgelegd). Bij mispercepties is de oplossing niet zozeer gelegen in het aanpassen van de (uitvoering van de) regelgeving, maar over het informeren van de doelgroep over de werking van de regeling.

Aanbestedende diensten

Gebaseerd op het basismodel hebben wij aan de hand van de antwoorden op de open vraag "*Kunt u een beschrijving geven van uw grootste ergernis?"* de antwoorden van de aanbestedende diensten verder gecategoriseerd gebaseerd op de basisindeling van zes typen ergernissen. In het navolgende lichten wij de verschillende ergernissen toe met daarbij verschillende voorbeelden van deze ergernis.[44]

1. **Proces van de regelgeving**
   - **Proces regelgeving**. Deze ergernissen komen voort uit het proces van de invoering van de Aanbestedingswet en overige aanbestedingsregels. Het gaat hier bijvoorbeeld om ergernissen volgend uit vele wijzigingen van de regelgeving (ook circulaires en jurisprudentie).

2. **Vorm van de regelgeving**
   - **Vorm regelgeving**. Deze ergernissen zijn het gevolg van de wijze waarop regelgeving is vorm gegeven. Het betreft hier ergernissen zoals de complexiteit van de aanbestedingsregels of problemen met de interpretatie van de regelgeving.

3. **Inhoud van de regelgeving**. Bij deze ergernissen is men het niet eens met de inhoud van de regelgeving.
   - **EMVI**. Aanbestedende diensten kunnen verschillende ergernissen inzake EMVI ervaren. Genoemd zijn bijvoorbeeld ergernissen samenhangend met het toepassen van de 'EMVI, tenzij …'-verplichting (EMVI is niet altijd ideaal als gunningscriterium), het opstellen van de EMVI gunningscriteria (is lastig, er moet te veel worden gemotiveerd, leidt tot veel discussie met bedrijven), het beoordelen van offertes met gunningscriterium EMVI (is lastig, kost veel extra tijd, leidt tot veel discussie met bedrijven) en gebrekkige mogelijkheden voor monitoring van de EMVI criteria tijdens de uitvoering van de opdracht.
   - **Motivatie**. Aanbestedende diensten zijn het niet altijd eens met de uitgebreidere motivatieplicht, omdat ze het nut er niet altijd van in zien, omdat het te veel tijd kost of omdat dit leidt tot veel extra discussie met bedrijven. Concreet genoemde voorbeelden zijn bijvoorbeeld de motivatie van de gekozen procedure, van het splitsen / samenvoegen van opdrachten en van de gunningsbeslissing. Maar ook meer in het algemeen werd de motivatieplicht in de aanbestedingsdocumenten en de motivatieplicht richting bedrijven genoemd.
   - **Inhoud overig**. Daarnaast zijn er ook verschillende andere specifieke redenen genoemd waarom aanbestedende diensten het niet eens zijn met de inhoud van de Aanbestedingswet en bijbehorende regelgeving. Concreet genoemde voorbeelden zijn het clusterverbod, de 'percelen, tenzij …'-verplichting, contractbeheersing en het aanleveren van bewijsstukken eigen verklaring na de gunning (leidt tot problemen als bedrijven niet aan kunnen leveren). Deze type ergernissen kwamen relatief minder vaak voor, vandaar dat deze zijn geclusterd onder het kopje 'inhoud overig'. Daarnaast valt ook de Gids Proportionaliteit hieronder, die door verschillende aanbestedende diensten als betuttelend en niet altijd even werkbaar wordt ervaren.
   - **Rechtmatigheid / doelmatigheid**. Deze ergernis heeft een meer algemeen karakter. Aanbestedende diensten die dit noemen zijn het dan niet eens met de inhoud van de regelgeving en twijfelen of de balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid niet is doorgeslagen naar rechtmatigheid. Het lijkt soms meer te gaan over de juridische kant van de aanbesteding dan om het doelmatig inkopen zelf (providing value for taxpayers' money).

[44] Merk op: Als wij in het vervolg voorbeelden geven van een ergernis, dan is deze (bij de open vragen) in ieder geval meerdere malen genoemd door de respondenten. De hieronder genoemde voorbeelden hebben wij als onderzoeksteam niet zelf bedacht.

- **Keurslijf**. Deze tweede meer algemene inhoudelijke ergernis betreft ook het geheel aan aanbestedingsregels dat ervoor zorgt dat aanbestedende diensten naar hun mening onvoldoende ruimte hebben voor een eigen invulling. De aanbestedingsregels wordt als een strak keurslijf ervaren.

4. **Capaciteit**
   - **Tijd en kosten**. Dit type ergernis heeft betrekking op de hoogte van de lasten van aanbestedingen (kost te veel tijd / leidt tot te hoge kosten) voor de aanbestedende diensten. Vaak is deze ergernis gecombineerd met een ander type ergernis.

5. **Uitvoering van de regelgeving**. Bij deze ergernis draait het niet om de regelgeving zelf, maar om uitvoeringsaspecten die samenhangen met de uitvoering van of het voldaan aan de regelgeving.
   - **TenderNed**. TenderNed is het digitale platform voor aanbestedingen. Genoemde ergernissen over TenderNed hangen onder meer samen met bijvoorbeeld technische problemen (snelheid / downtime) en beschikbare functionaliteiten (flexibiliteit, onvoldoende klantvriendelijk).
   - **Interne organisatie**. Aanbestedende diensten kunnen ook ergernissen ervaren die met de eigen organisatie samenhangen. Te denken valt aan ergernissen vanwege het moeten voldoen aan interne procedures / interne regels bovenop de aanbestedingsregels, een tekort aan voldoende kennis binnen de eigen organisatie (terwijl er steeds meer specialistische kennis nodig is), ergernissen die het gevolg zijn onbegrip tussen de inkopers en hun interne klanten of angst / risicomijdend gedrag van aanbestedende diensten inzake aanbestedingen.

6. **Multi**. Het betreft hier ergernissen die spelen doordat meerdere wetten of regelingen tegelijk moeten worden nageleefd.
   - **Andere beleidsdoelen**. Aanbestedingen worden vaak ook gebruikt om andere beleidsdoelen op het gebied van bijvoorbeeld sociale voorwaarden of duurzaamheid te realiseren. Dit kan leiden tot ergernissen bij aanbestedende diensten, omdat dit naar hun mening ten koste kan gaan van de feitelijke inkoop zelf (zowel inhoudelijk als procesmatig).

7. **Anders**. Deze categorie is toegevoegd, omdat er tijdens het onderzoek nog verschillende ergernissen naar voren zijn gekomen, die niet goed binnen één van de andere categorieën geplaatst konden worden.
   - **Bedrijfsleven**. Ergernissen van aanbestedende diensten kunnen ook betrekking hebben op het bedrijfsleven. Dan kan gedacht worden aan fouten die bedrijven maken (in hun aanbiedingen) en de houding van bedrijven (bijvoorbeeld: bedrijven vragen, discussiëren en klagen te veel, zoeken te veel naar juridische haakjes of schrijven te vaak strategisch in).
   - **Procedure.** Aanbestedende diensten ervaren soms ook ergernissen die samenhangen met de procedure van de aanbesteding (dat is iets anders dan proces regelgeving – zie het eerste type ergernis).[45] Ergernissen van aanbestedende diensten kunnen gaan over de vragenprocedure (te veel vragen, overbodige vragen, juridische detailvragen, discussies met bedrijven) en de klachtenprocedure (te laagdrempelig, te vaak misbruikt, kost te veel tijd).

[45] Het object van de regeldruk is voor aanbestedende diensten de 'Aanbestedingswet' en niet de 'aanbesteding', omdat aanbestedende diensten voor een groot deel zelf verantwoordelijk zijn voor de aanbestedingsprocedure. Vandaar dat wij de procedure van de aanbesteding bij aanbestedingen onder een aparte categorie hebben geplaatst. Voor bedrijven gaat deze redenering overigens niet op, omdat voor bedrijven de aanbesteding het object van de regeldruk is.

- **Anders**. Onder deze noemer vallen alle overige ergernissen, die uiteenlopen van bijvoorbeeld het niet naleven van de regels en te weinig mogelijkheden voor het meenemen van past-performance in de beoordeling tot een gebrek aan uniformiteit tussen aanbestedende diensten.

Bedrijven

Voor bedrijven hebben wij een vergelijkbare analyse gemaakt. Gebaseerd op het basismodel hebben wij aan de hand van de antwoorden op de open vraag "*Kunt u een beschrijving geven van uw grootste ergernis?"* de antwoorden van de bedrijven verder gecategoriseerd gebaseerd op de basisindeling van zes typen ergernissen. In het navolgende lichten wij de verschillende ergernissen toe met daarbij verschillende voorbeelden van deze ergernis.

1. **Proces van de regelgeving**. Deze ergernissen komen voort uit het proces van wet- en regelgeving (of in dit specifieke geval het proces van de aanbesteding. De volgende typen ergernissen vallen hieronder.
   - **Procedure**. Bij dit type ergernissen gaat het om ergernissen over de vragenprocedure (onduidelijke of nietszeggende antwoorden, wijze waarop georganiseerd niet goed), de klachtenprocedure (onvoldoende toegankelijk, te lange doorlooptijden), de wijze van indiening (TenderNed werkt niet, indiening moet nog per post), te korte doorlooptijden (vooral tussen de laatste nota van inlichtingen en het indienen van de aanbieding) en meer in het algemeen dat de aanbestedingsprocedure en beoordeling zijn gejuridiseerd.
   - **Dialoog**. De ergernis van bedrijven gaat hier over het ontbreken van mogelijkheden tot een dialoog met de aanbestedende diensten.

2. **Vorm van de regelgeving**
   - **Fouten en onjuistheden**. Bedrijven hebben soms ook ergernissen over de vorm van de aanbesteding. Onder dit type ergernissen vallen inhoudelijke fouten in de aanbestedingsdocumenten (onvolledige of foutieve bestekken), onduidelijkheden of ontbrekende informatie in de aanbestedingsdocumenten of complexiteit van de aanbestedingsdocumenten. Hieronder vallen ook ergernissen waarbij respondenten aangeven dat de aanbesteding in strijd is met de Aanbestedingswet[46] en in het verlengde daarvan is ook verschillende keren genoemd dat er sprake zou zijn van vermeende vriendjespolitiek of fraude.

3. **Inhoud van de regelgeving**. Bij deze ergernissen is men het niet eens met de inhoud van de aanbesteding of de aanbestedingsdocumenten.
   - **EMVI**. Bedrijven zijn het niet altijd eens zijn met de wijze van de aanbesteding met EMVI als gunningscriterium (en hebben dan een voorkeur voor een gunning op laagste prijs). Een tweede ergernis die hieronder valt is dat bedrijven aangeven dat het gunningscriterium op papier EMVI is, maar dat het gunningscriterium praktische gezien laagste prijs is (bijvoorbeeld als prijs een groot deel van de weging uitmaakt of als het praktisch gezien niet mogelijk is om onderscheidend te zijn op de overige gunningscriteria).
   - **Opknippen / samenvoegen**. Bedrijven zijn het niet altijd eens met de grootte van de opdracht, de opdracht is dan te groot (niet in percelen verdeeld) of te klein (wel in percelen verdeeld).

[46] Wij hebben niet vast kunnen stellen of de betreffende aanbestedingen ook echt in strijd waren met de Aanbestedingswet of dat hier mogelijk sprake is van een misperceptie.

- **Eisen**. Onder dit type ergernis vallen ergernissen van bedrijven die het op inhoudelijke gronden niet eens zijn met bepaalde eisen. Genoemd zijn bijvoorbeeld te hoge geschiktheidseisen (niet proportioneel of niet reëel), eisen inzake social return (zijn niet altijd reëel), eisen ten aanzien van het ontwerp (tijdens het offertetraject moet al een volledig ontwerp worden getekend) en overige eisen / gunningscriteria (deze zijn bijvoorbeeld onduidelijk, tegenstrijdig of gekunsteld opgesteld). Ergernissen over eisen met - volgens bedrijven - gevolgen voor de toegang tot opdrachten hebben wij als apart type regeldruk (eisen - toegang) opgenomen.
- **Eisen - toegang**. Deze ergernis van bedrijven hangt er mee samen dat door de gestelde eisen (aan bijvoorbeeld projectreferenties) - volgens deze bedrijven - de toegang voor nieuwkomers, het MKB en zzp'ers wordt beperkt.
- **Contracten**. De contractvoorwaarden maken in het algemeen ook onderdeel uit van de aanbestedingsdocumenten, vandaar dat deze ergernis hier ook is meegenomen. Ergernissen kunnen gaan over de contractvoorwaarden (knellend, onbeperkte aansprakelijkheid, steeds meer risico's bij opdrachtnemer) en contractbeheersing (gebrek aan naleving door aanbestedende diensten).

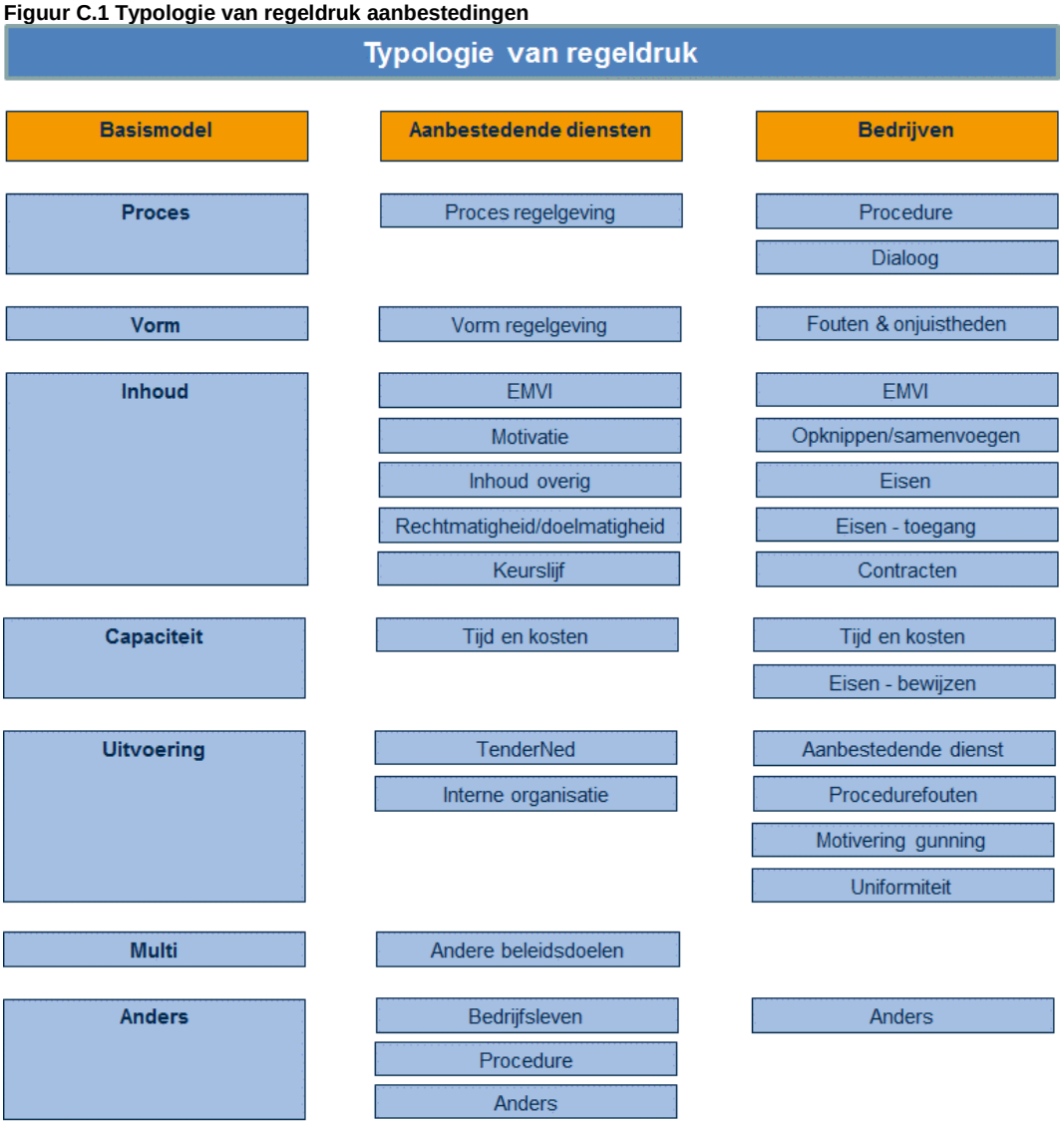
4. **Capaciteit**
   - **Tijd en kosten**. Deze ergernis hangt direct samen met de administratieve lasten en overige lasten voor bedrijven. Bedrijven geven dan aan dat de aanbesteding te veel capaciteit vergt (het kost te veel geld, leidt tot te hoge kosten) of dat er steeds meer specialistische kennis nodig is om mee te kunnen doen aan aanbestedingen.
   - **Eisen - bewijzen**. Naast bovengenoemde ergernis zijn er ook ergernissen die direct samenhangen met het kunnen bewijzen dat bedrijven voldoen aan de gestelde eisen. Hierbij moet gedacht worden aan ergernissen die samenhangen met het kunnen bewijzen van de gestelde eisen (certificaten, overige documenten) dat te moeilijk of te uitgebreid is. Ook de stapeling van eisen / certificaten, de te hoge kosten van certificaten en de beperkte geldigheidsduur van de te overleggen bewijsstukken vallen hieronder.

5. **Uitvoering van de regelgeving**. Bij deze ergernis draait het niet om de regelgeving zelf, maar om uitvoeringsaspecten die samenhangen met de uitvoering van of het voldaan aan de regelgeving.
   - **Aanbestedende dienst**. Bedrijven kunnen zich ergeren aan het gebrek aan kennis van de aanbestedende dienst (van de Aanbestedingswet, het product of de markt) of aan de houding van de aanbestedende dienst (arrogant, star of formeel).
   - **Procedurefouten**. Als tweede ergeren bedrijven zich soms ook aan procedurefouten in de aanbesteding. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om het wijzigen van tijdpaden of het niet nakomen van de eigen planning (bijvoorbeeld bij de gunning).
   - **Motivering gunning**. Een derde type ergernis van bedrijven die samenhangt met de uitvoering van de aanbesteding betreft de motivering van de gunning (onduidelijk, onvoldoende, niet transparant, subjectief).
   - **Uniformiteit**. Als laatste ergernis onder de noemer uitvoering vallen ergernissen die veroorzaakt wordt door verschillen tussen aanbestedende diensten (in de vorm van (procedures, eisen, werkwijzen). Doordat iedere aanbestedende dienst het net op een iets andere manier uitvraagt leiden aanbestedingen tot extra werkzaamheden voor bedrijven.

6. **Anders**. Deze categorie is toegevoegd, omdat er tijdens het onderzoek nog verschillende ergernissen naar voren zijn gekomen, die niet goed binnen één van de andere categorieën geplaatst konden worden.
   - **Anders.** Onder deze noemer vallen alle overige ergernissen, die uiteenlopen van bijvoorbeeld de kleine kans om aanbestedingen te winnen, het intrekken van aanbestedingen zonder vergoeding of dat aanbestedingen soms op onhandige momenten worden uitgezet (bijvoorbeeld in de vakantieperiode).

In figuur C.1 is de typologie voor regeldruk voor aanbestedende diensten en bedrijven samenvattend weergegeven.

Figuur C.1 Typologie van regeldruk aanbestedingen



Samenhang typologie en geholpen ergernissen

In de elektronische enquête hebben wij de respondenten ook een selectie van thema's voorgelegd met de vraag of de respondent hier altijd / vaak / regelmatig / soms of nooit mee te maken hebben.[47] Deze selectie van thema's of mogelijke ergernissen is naar voren gekomen uit de gesprekken met de verschillende stakeholders (zie bijlage A voor een overzicht) in de eerste fase van het onderzoek.

[47] Respondenten konden ook het antwoord 'weet niet' invullen.

Niet alle typen regeldruk uit figuur C.1 '*Typologie van regeldruk aanbestedingen´* komen ook terug in de volgende tabellen. Uit de analyse van antwoorden op de open vraag "*Kunt u een beschrijving geven van uw grootste ergernis?"* is namelijk gebleken dat er nog nieuwe type ergernissen waren naast de voorgelegde categorieën bij de geholpen ergernissen.

In de linker kolom in de tabellen is de type regeldruk opgenomen en in de rechter kolom zijn de in de enquête voorgelegde thema's opgenomen die vallen onder de betreffende type regeldruk. In de volgende tabel is ingegaan op de samenhang voor aanbestedende diensten.

Tabel C.1 Samenhang typologie en voorgelegde thema's aanbestedende diensten

Typologie regeldruk	Voorgelegde thema's
Proces regelgeving (proces)	Wijzigingen in regelgeving (veel wijzigingen aanbestedingsregels, circulaires, jurisprudentie)
Vorm regelgeving (vorm)	Complexiteit aanbestedingsregels
	Problemen interpretatie wetgeving, bijvoorbeeld reikwijdte motiveringsplicht
EMVI (inhoud)	EMVI (opstellen gunningscriteria)
	EMVI (beoordelen offertes)
	EMVI (gebrekkige mogelijkheden monitoring criteria tijdens uitvoering opdracht)
Motivatie (inhoud)	Problemen motivatie inzake procedure
	Problemen motivatie inzake opdelen (percelen) / samenvoegen van een opdracht
	Motivatieplicht in de aanbestedingsdocumenten
	Motivatieplicht richting leveranciers
	Motivatie mededeling gunningsbeslissing
Inhoud overig (inhoud)	Aanleveren bewijsstukken eigen verklaring na gunning
	Contractbeheersing
	Clusterverbod
	Percelen, tenzij verplichting
Rechtmatigheid/doelmatigheid (inhoud)	Verhouding rechtmatigheid versus doelmatigheid
Keurslijf (inhoud)	Te strak keurslijf, te weinig ruimte voor eigen invulling
Tijd en kosten (capaciteit)	Tijd en kosten te hoog
Interne organisatie (uitvoering)	Onvoldoende kennis in huis (steeds meer specialistische kennis nodig)
Andere beleidsdoelen (multi)	Druk toevoegen andere beleidsdoelen in de aanbestedingspraktijk (sociale voorwaarden)
	Druk toevoegen andere beleidsdoelen in de aanbestedingspraktijk (duurzaamheid)
	Druk toevoegen andere beleidsdoelen in de aanbestedingspraktijk (overig)
Anders	Vragenprocedure
	Klachtenprocedure

In de volgende tabel is ingegaan op de samenhang tussen type ergernis en voorgelegde thema's voor bedrijven.

Tabel C.2 Samenhang typologie en voorgelegde thema's bedrijven

Typologie regeldruk	Voorgelegde thema's
Procedure (proces)	Vragenprocedure (onduidelijke antwoorden, wijze waarop georganiseerd niet goed, informatie niet beschikbaar voor alle partijen, etc.)
	Wijze van indiening (TenderNed, post, aflevering)
	Klachtenprocedure (onvoldoende toegankelijk, doorlooptijd, etc.)
	Te korte doorlooptijden
	Aanbestedingsprocedure en beoordeling zijn gejuridiseerd
Vorm regelgeving (vorm)	Aanbesteding is in strijd met de Aanbestedingswet
	Inhoudelijke fouten in het aanbestedingsdocument
	Onduidelijkheden of ontbrekende informatie in het aanbestedingsdocument / complexiteit aanbestedingsdocument
EMVI (inhoud)	Niet eens met wijze aanbesteding: keuze voor EMVI als gunningscriterium
	Gunningscriterium is op papier EMVI, maar praktisch gezien is gunningscriterium laagste prijs
Opknippen/samenvoegen (inhoud)	Opdracht te groot: niet in percelen verdeeld
	Opdracht te klein: wel in percelen verdeeld
Eisen (inhoud)	Gestelde eisen te hoog (geschiktheidseisen)
Contracten (inhoud)	Contractvoorwaarden (knellend, onduidelijk, strijdig met andere wettelijke voorwaarden, etc.)
	Contractbeheersing (aantonen naleven wensen en eisen)
Tijd en kosten (capaciteit)	Capaciteit die de aanbesteding vergt (kost te veel tijd, leidt tot te hoge kosten)
	Te veel specialistische kennis benodigd
Eisen – bewijzen (capaciteit)	Bewijzen gestelde eisen te moeilijk / te uitgebreid (certificaten)
	Bewijzen gestelde eisen te moeilijk / te uitgebreid (overige documenten)
	Stapeling van eisen / certificaten
	Hoge kosten certificaten
	Beperkte geldigheidsduur te overleggen bewijsstukken
Motivering gunning (uitvoering)	Motivering gunning (onduidelijk, onvoldoende, niet transparant)
Procedurefouten (uitvoering)	Procedurefouten in de aanbesteding
Uniformiteit (uitvoering)	Verschillen tussen aanbestedende diensten (procedures, eisen, werkwijzen)



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas