

Openbaar aanbesteden: Een vergelijking tussen procedures en technieken in Nederland en de rest van Europa

Erik Canton, Patrick de Bas, Lars Meindert, Maarten van der Wagt en Emiel Maasland

In dit artikel onderzoeken we het gebruik van aanbestedingsprocedures en -technieken voor Europese aanbestedingen. Aan de hand van een vergelijking tussen Nederland en Europa wordt vastgesteld in welke mate er binnen Nederland bij aanbestedende diensten een voorkeur bestaat voor het gebruik van bepaalde procedures en technieken. Na correctie voor kenmerken van de aanbesteding wordt de openbare en niet-openbare procedure in Nederland relatief vaak gebruikt. Ook raamwerkcontracten kennen een relatief hoge mate van populariteit. Aan de hand van de geïdentificeerde voor- en nadelen van de verschillende procedures en technieken worden ideeën voor mogelijke verbeteringen aangedragen voor het Nederlandse aanbestedingsbeleid onder het huidige Europese raamwerk en de Nederlandse insteek voor herziening van Europese aanbestedingen.

1 Inleiding

Openbaar aanbesteden vormt een belangrijk onderwerp op de politieke agenda. In Nederland wordt al jaren nagedacht over de juiste aanpak van overheidsaanbestedingen onder de Europese aanbestedingsgrens. Al in mei 2006 werd het wetsvoorstel Aanbestedingswet ingediend; deze werd in 2008 echter door de Eerste Kamer verworpen. In juli 2010 is een nieuw wetsvoorstel ingediend, gevolgd door een nota van wijziging in maart 2011. Kern van dit wetsvoorstel is het realiseren van een uniform kader voor overheidsaanbestedingen onder de Europese aanbestedingsgrens en tegelijkertijd een betere toegang tot aanbestedingsprocedures voor het MKB.

Ook op Europees niveau zijn er belangrijke ontwikkelingen. Begin 2012 wordt de Europese Richtlijn voor publieke aanbestedingen herzien. De Nederlandse inzet voor de Europese Richtlijn is al duidelijk gecommuniceerd door minister Verhagen van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, ondermeer op

de *High Level Conference on Public Procurement* eind juni 2011 in Brussel.¹ De grens waarvoor de Europese aanbestedingsregels geldt, moet volgens Verhagen tweemaal zo hoog worden, zodat ook kleinere bedrijven makkelijker overheidsopdrachten kunnen winnen. Daarnaast wil de minister de administratieve lasten reduceren en meer flexibiliteit in de aanbestedingsprocedures realiseren. Daarbij ageert hij ook tegen de kosten van de procedures voor zowel bedrijven als voor de aanbestedende diensten.

In dit artikel bespreken we de diverse procedures en technieken, elk met daaraan verbonden voor- en nadelen. Eerst analyseren we het gebruik van procedures en technieken in Nederland. Om die uitkomsten te duiden vergelijken we dit met het gebruik van procedures en technieken in Europa. Vervolgens gaan we nader in op het effect van de door de minister voorgestelde verhoging van de aanbestedingsgrens.

De opbouw van dit artikel is als volgt. Eerst plaatsen we openbaar aanbesteden in een breder marktwerkingsperspectief in Sectie 2. In Sectie 3 beschrijven wij de verschillende procedures en technieken die beschikbaar zijn onder de Europese Richtlijn voor publieke aanbestedingen. In Sectie 4 wordt de gebruikte data gepresenteerd. Sectie 5 bevat de resultaten van de analyse. Conclusies en terugblik worden gegeven in Sectie 6.

2 Openbaar aanbesteden in een breder kader

Het belang van openbaar aanbesteden. Publiek aanbesteden betreft het inkopen van goederen en diensten door overheidsinstanties. Ondernemers die een dienst of product willen verkopen, doen hierbij een prijs of een prijs- en kwaliteitsbod. De overheid maakt vervolgens een keuze bij welk bedrijf de producten of diensten worden gekocht.

De keuze voor aanbesteden boven onderhands gunnen kan verschillende redenen hebben. Zo zijn belangrijke drijfveren het verkrijgen van waarde voor geld dankzij verhoogde concurrentie, het voorkomen of het wegnemen van corruptie en vergroten van de transparantie (Trepte 2004, p. 112-113). Het aanbestedingsinstrument kan ook gebruikt worden om de marktwerking binnen een bepaalde sector te stimuleren (Arrowsmith 1998, p. 7-8). Openbaar aanbesteden kan dus gevolgen hebben voor de marktstructuur en voor de kosten en kwaliteitsniveaus van de publieke dienstverlening.

Het belang van openbaar aanbesteden verschilt tussen de lidstaten, maar is overal aanzienlijk te noemen. De totale waarde van goederen, diensten en publieke werken die in Europa worden aanbesteed, wordt geschat op ongeveer zestien procent van het bbp van de EU. Dit komt neer op ongeveer tweeduizend miljard

¹ Toespraak Verhagen, 30 juni 2011. <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/bewindspersonen/maxime-verhagen/toespraken/2011/06/30/high-level-conference-on-public-procurement.html>

euro in 2007.² Hiervan werd in 2008 ongeveer achttien procent op Europees niveau aanbesteed. Dit komt overeen met 3,1 procent van het bbp van de EU.

Openbaar aanbesteden en het effect op concurrentie. Zoals eerder aangegeven is een van de belangrijkste (beoogde) effecten van openbaar aanbesteden het bevorderen van de concurrentie tussen (potentiële) aanbieders. Door Europees aanbestedingsbeleid wordt het (potentieel) aanbod en daarmee de concurrentie sterk vergroot, omdat het veel eenvoudiger voor buitenlandse bedrijven wordt om een bod uit te brengen voor de levering van goederen of diensten.³ Dit levert voordelen op voor de klant (de overheid, dus de burger) die kan inkopen tegen een betere prijs-kwaliteitverhouding. De overheid kan met zijn prominente aanwezigheid ook bepaalde markten openbreken door weloverwogen diensten af te nemen van verschillende aanbieders, het geven van prikkels om te innoveren en aanbieders te helpen bepaalde toetredingsbarrières te slechten. Openbaar aanbesteden kan echter ook een verstoring in de markt tot gevolg hebben wanneer deelname aan publieke aanbestedingen wordt beperkt of dat zelfs bepaalde (type) bedrijven systematisch worden benadeeld. Ook kan openbaar aanbesteden aanleiding geven tot kartelvorming, mede afhankelijk van de gekozen aanbestedingsprocedure en de informatie die tijdens het aanbestedingsproces bekend gemaakt wordt. De overheid moet daarom zeer goed overwegen van welke procedure en welke technieken gebruik wordt gemaakt bij het aanbestedingsproces.

Beleids hervormingen op Europees en nationaal niveau. De EU neemt al geruime tijd initiatieven om een open EU-aanbestedingsmarkt te bewerkstelligen waarin de fysieke locatie en de nationaliteit van de aanbieders geen hindernissen mogen zijn voor de levering van goederen en diensten. De markt voor aanbestedingen was een van de meest ingewikkelde dossiers, omdat dit typisch een terrein is waar nationaal protectionisme sterk verankerd is, maar waar tevens belangrijke economische voordelen behaald kunnen worden door middel van het openstellen van nationale markten voor de andere EU-landen.

Sinds de jaren 70 van de vorige eeuw wordt Europees aanbestedingsbeleid vastgelegd in richtlijnen, ontworpen om protectionisme en discriminatoir inkoopbeleid van overheden tegen te gaan. De richtlijnen bieden transparantie en gedragsregels voor het gehele aanbestedingsproces, waaronder verplichte publicatie van aanbestedingen boven een bepaalde contractwaarde, objectieve specificaties, beschikbare procedures en tijdslijmieten. Dit beleid is verdiept in de jaren 90 van de vorige eeuw, met als doel om de markten voor openbaar aanbesteden open te stellen voor aanbieders uit alle lidstaten, en daarmee de interne

² Dimitri et al. (2006).

³ Richtlijn 2004/18/EC en 2004/17/EC bepalen dat openbaar aanbestedingen boven een bepaalde contractwaarde gepubliceerd worden op EU niveau, namelijk in de Tenders Electronic Daily (TED) database. Er bestaan verschillende drempelwaarden, maar voor centrale overheden geldt dat voor leveringen en diensten boven een contractwaarde van € 125.000,- Europees dient te worden aanbesteed en voor werken boven een contractwaarde van € 4.845.000,-.

markt verder te ontwikkelen. Hiermee werd beoogd om efficiëntiewinsten te behalen, leidend tot lagere prijzen, hogere kwaliteit en meer concurrentiekracht voor de EU. Bij de laatste modernisering in 2004 zijn ondermeer maatregelen genomen voor het verder openen van de interne markt, het reduceren van administratieve lasten, het introduceren van sociale en milieugerelateerde eisen en het gebruik van nieuwe technologie (e-procurement). In 2012 wordt de volgende herziening verwacht.

3 Europese aanbestedingsprocedures en -technieken

Het Europese raamwerk voor aanbesteding wordt gevormd door Richtlijn 2004/18/EG voor overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (de 'klassieke' richtlijn), en Richtlijn 2004/17/EG voor opdrachten in de 'specifieke sectoren' water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (de 'utiliteitsrichtlijn'). De richtlijnen beschrijven welke aanbestedingsprocedures en -technieken mogen worden gebruikt. In het vervolg van dit artikel richten we ons op de klassieke richtlijn 2004/18/EG.

Aanbestedingsprocedures. De Europese aanbestedingsrichtlijnen onderscheiden vier verschillende typen procedures, namelijk:

- Openbare procedures;
- Niet-openbare procedures;
- Procedures van gunning door onderhandeling (hierna: onderhandelingsprocedure); en
- De concurrentiegerichte dialoog.

De omschrijving van de verschillende procedures is te vinden in artikel 1, lid 11 van de klassieke richtlijn. Openbare procedures zijn de procedures waarbij iedereen mag inschrijven. Bij niet-openbare procedures vindt eerst een voorselectie plaats. Iedereen mag een verzoek indienen om deel te nemen, maar alleen geselecteerde ondernemers mogen inschrijven. Bij procedures van gunning door onderhandelingen wordt door de aanbestedende dienst overleg gepleegd met door de dienst gekozen ondernemers. De selectie van aanbieder(s) en de contractuele voorwaarden worden via onderhandelingen vastgesteld. Bij de concurrentiegerichte dialoog vindt, net als bij de niet-openbare procedure, een voorselectie plaats. Met de toegelaten ondernemingen vindt een dialoog plaats om naar oplossingen voor de behoeften van de aanbestedende dienst te zoeken. Op grond van de aangedragen oplossingen worden de winnaars geselecteerd.

Aanbestedende diensten maken voor het plaatsen van overheidsopdrachten vooral gebruik van de openbare en de niet-openbare procedure. Alleen voor bijzondere complexe opdrachten waarbij aanbestedende diensten verwachten dat toekenning van de opdracht via de openbare of niet-openbare procedure niet mogelijk gaat zijn, kunnen de aanbestedende diensten hun overheidsopdrachten

door middel van de concurrentiegerichte dialoog plaatsen (artikel 29). In specifieke gevallen die in de artikelen 30 en 31 staan vermeld (zoals buitengewone gevallen, wanneer de aard en de onzekere omstandigheden van de aanbesteding een vaststelling vooraf van de totale prijs niet mogelijk maken), kunnen zij gebruik maken van een procedure van gunning door onderhandelingen, met of zonder bekendmaking van de aankondiging van de opdracht. Daarnaast is het mogelijk om in het geval van spoedeisendheid gebruik te maken van versnelde procedures, waarbij de standaardtermijnen voor indiening en gunning mogen worden verkort.

Aanbestedingstechnieken. Naast procedures beschrijft de richtlijn enkele aanvullende mogelijkheden binnen de procedures. Deze mogelijkheden duiden we aan met technieken. We onderscheiden vier specifieke aanbestedingstechnieken, namelijk het gebruik van (i) raamovereenkomsten, (ii) gezamenlijke aankoop, (iii) dynamische aankoopssystemen en (iv) elektronische veilingen. Deze technieken worden gebruikt als variatie binnen de eerder genoemde procedures. Binnen een aanbesteding kan gebruik worden gemaakt van meerdere technieken, terwijl het ook mogelijk is dat geen enkele aanbestedingstechniek wordt toegepast.

Een raamovereenkomst is, aldus de richtlijnen, een overeenkomst tussen de aanbestedende dienst en ondernemer(s), waarbij voor een bepaalde periode de voorwaarden, zoals bijvoorbeeld prijs en hoeveelheid goederen, inzake te plaatsen opdrachten worden vastgelegd. In het geval van een gezamenlijke aankoop bundelen de aanbestedende diensten hun vraag vaak in een aankooporganisatie die vervolgens optreedt namens deze diensten. Het dynamisch aankoopstelsel is een techniek waarbij de geheel elektronische procedure open blijft staan voor de geselecteerde ondernemers voor biedingen. Bij een elektronische veiling kunnen de geselecteerde aanbieders in herhaalde veilingen meedingen naar opdrachten.

4 Data

Een belangrijke basis voor de gebruikte informatie over aanbesteding in Europa is de TED-database, waarin alle aanbestedingen zijn opgenomen die gepubliceerd zijn in het supplement van het officiële publicatieblad van de Europese Commissie.⁴ De database die wij hebben gebruikt bestaat uit alle gepubliceerde aanbestedingen in de periode januari 2006 tot en met juni 2010. In totaal betreft dit ruim 540.000 aanbestedingen met een waarde van meer dan 1,4 biljoen euro.

In de database is per aanbesteding veel informatie te vinden, waaronder land, type en sector van de aanbestedende dienst; locatie en sector van de aanbesteding; datum van publicatie, indiening en gunning van de aanbesteding; het aantal aanbieders, de winnaar, en de prijs waarvoor is aanbesteed.

⁴ TED staat voor *Tender Electronic Daily*. De auteurs van dit artikel hebben een kopie van deze database verkregen in het kader van een in opdracht van de Europese Commissie mede-uitgevoerde studie naar aanbesteding in Europa (PWC et al. 2011).

Naast informatie van de TED-database gebruiken we informatie uit een elektronische enquête onder aanbestedende diensten en ondernemingen. De enquête richtte zich op de geschatte kosten en effectiviteit van aanbesteding. Voor de kosten is gevraagd naar de geschatte tijdsbesteding van personeel en naar niet-personeelskosten van de aanbesteding. Voor de effectiviteit hebben we de geënuquêteerden gevraagd de resultaten in termen van prijs en kwaliteit van een specifieke Europese aanbesteding te vergelijken met de verwachte resultaten onder nationale of private aanbesteding. In totaal hebben 5.500 aanbestedende diensten en 1.800 ondernemingen deelgenomen aan de enquête wat ongeveer een respons percentage is van 7,3 procent. De respons is onderzocht op representativiteit wat betreft het gebruik procedures, technieken en geografische verdeling. We vonden dat onze steekproef representatief is met uitzondering van de geografische verdeling. Daar zijn Frankrijk en Polen licht ondervertegenwoordigd, terwijl Nederland, Duitsland en Noorwegen licht oververtegenwoordigd zijn. Deze afwijkingen zijn echter te klein om aan de betrouwbaarheid van onze analyse te twifelen.

5 Resultaten

Voor onze vergelijking tussen Nederland en Europa richten we ons op de belangrijkste procedures en technieken in termen van aantallen en waarde.

Vergelijking in gebruik tussen Nederland en Europa. Uit onze analyse blijkt dat, gedurende de periode 2006-2010, de openbare procedure, de niet-openbare procedure en de onderhandelingsprocedure gezamenlijk circa 90 procent van de totale Europees aanbestede waarde omvatten.⁵ Dit cijfer geldt voor zowel Nederland als heel Europa. In Tabel 1 is het aandeel van genoemde procedures weergegeven. Dezelfde tabel geeft ook de belangrijkste technieken die bij aanbesteding worden gebruikt weer, namelijk de raamovereenkomst en gezamenlijke inkoop.

Bij vergelijking van de resultaten van Nederland en Europa als geheel valt op dat in Nederland aanzienlijk meer gebruik wordt gemaakt van niet-openbare procedures. Merk op dat het verschil tussen Nederland en Europa het sterkst is voor het aantal aanbestedingen en minder sterk voor de waarde van de aanbesteding. Dit is het gevolg van een lagere gemiddelde waarde van de opdrachten die via niet-openbare procedures worden aanbesteed. In Nederland is de gemiddelde waarde EUR 2,5 miljoen; in Europa EUR 6,1 miljoen.

Ook het gebruik van raamwerkcontracten (in aantallen) is in Nederland aanzienlijk hoger dan in Europa. Ook hier zien we dat de gemiddelde waarde in Nederland lager is dan in Europa: EUR 1,4 miljoen tegenover EUR 3,7 miljoen.

⁵ Ook in termen van het aantal procedures vormen deze drie typen circa 90% van de markt.

Tabel 1 Overzicht van gebruik van procedures en technieken, 2006-2010

Aanbestedingen:	Aantal	Europa	Aantal	Nederland
		Waarde (mln.euro)		Waarde (mln.euro)
Openbare procedure	395.501 (73,3%)	679.210 (52,1%)	10.186 (67,1%)	12.504 (44,4%)
Niet-openbare procedure	48.690 (9,0%)	299.028 (23,0%)	3.286 (21,6%)	8.201 (29,1%)
Onderhandelingsprocedure	44.227 (8,2%)	179.331 (13,8%)	1.104 (7,3%)	4.056 (14,4%)
Overige procedures	51.245 (9,5%)	145.095 (11,1%)	615 (4,0%)	3.427 (12,2%)
Totaal	539.663 (100%)	1.302.664 (100%)	15.191 (100%)	28.189 (100%)
Raamovereenkomst	60.726 (11,1%)	225.178 (17,1%)	3.553 (22,8%)	4.847 (17,1%)
Gezamenlijke inkoop	20.734 (3,8%)	152.638 (11,6%)	523 (3,4%)	941 (3,3%)

Correctie voor aard van de aanbesteding. Om een zuivere vergelijking te maken tussen het gebruik van aanbestedingsprocedures en -technieken hebben we gecorrigeerd voor verschillende factoren. In een probit-analyse hebben we het type of de techniek van de procedure verklaard aan de hand van het type opdracht (CPV code categorie), het type overheid dat aanbesteed en het werkveld van de aanbestedende dienst.⁶ Ook hebben we een dummyvariabele voor Nederland opgenomen in de analyse om de Nederlandse aanbestedingscultuur te kunnen schatten. Na correctie komen de verschillen nagenoeg overeen met de verschillen van voor de correctie met één belangrijke wijziging: Nederland maakt relatief meer gebruik van openbare procedures dan Europa. Ook is het grote verschil tussen Nederland en Europa wat betreft de niet-openbare procedures sterk afgenomen, maar nog steeds zeer significant. Zie onderstaande tabel voor details.

⁶ CPV staat voor *Common Procurement Vocabulary*. Zie: http://simap.europa.eu/codes-and-nomenclatures/codes-cpv/codes-cpv_en.htm

Tabel 2 Gecorrigeerd gebruik van procedures en technieken, Nederland versus Europa

			Procedures		Technieken
	Openbare procedure	Niet-openbare procedure	Onder-handelings-procedure	Raamwerk-overeenkomst	Gezamenlijke inkoop
Coëfficiënt	0,0379	0,0501	- 0,0257	0,0736	- 0,0206
Standaardfout	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
P-waarde	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Wat zeggen deze getallen? De coëfficiënt geeft aan in hoeverre het gebruik afwijkt van de benchmark (Europa exclusief Nederland). Tabel 2 geeft het cijfer 0,0379 voor de openbare procedure aan dat Nederland, gecorrigeerd voor type aanbestedingen en sector, gemiddeld 3,79 procent meer gebruik maakt van openbare procedures. Ook maakt Nederland relatief meer gebruik van niet-openbare procedures, terwijl onderhandelingsprocedures minder worden gebruikt.

Bron van de verschillen. Waar komen deze verschillen vandaan? In ons onderzoek hebben we de relatie tussen landenkenmerken en gebruik van procedures en technieken nader geanalyseerd.⁷ Hierbij is onder andere gekeken naar het gemiddelde inkomen (bnp per inwoner), overheidsconsumptie, omvang van de bevolking en mate van werkloosheid (als proxy voor de conjuncturele situatie).

We vinden dat de openbare procedure minder vaak gebruikt wordt naarmate bnp per inwoner hoger is. Ook daalt het gebruik van openbare procedures naarmate overheidsconsumptie hoger is, de omvang van de populatie groter is en er sprake is van een lagere werkloosheid. Bij de niet-openbare procedure zijn de resultaten omgekeerd. Inkomen, overheidsconsumptie en omvang van de bevolking zijn positief gerelateerd met het gebruik van de niet-openbare procedure, terwijl werkloosheid een negatieve correlatie met het gebruik van niet-openbare procedures laat zien. Voor raamwerkcontracten wordt ook een relatie met landenkenmerken gevonden, maar deze relatie is zeer zwak.

De vraag is dan wat aanbestedende diensten doen besluiten om voor een bepaalde procedure of techniek te kiezen. Om meer inzicht te krijgen in de redenen achter een keuze voor bepaalde technieken en procedures is het nuttig om de voor- en nadelen in kaart te brengen.

Kosten van procedures en technieken. Uit de analyse van de resultaten van de enquête blijkt dat in Europa de niet-openbare procedure de meeste kosten met zich meebrengt. Vooral de aanbestedende partijen zijn hier veel tijd mee kwijt zoals af te lezen valt uit onderstaande tabellen. De openbare procedure en de onderhandelingsprocedure verschillen nauwelijks in kosten, al is de eerste iets

⁷ Onderzoek gebaseerd op PWC et al. (2011).

goedkoper voor offererende bedrijven. Onderhandelingsprocedures voeren is vooral tijdsintensief voor bedrijven.

Nederland lijkt iets efficiënter met de procedures om te gaan dan het gemiddelde in Europa. Zo zijn er in vergelijking met de rest van Europa in Nederland ongeveer drie mandagen minder nodig bij de aanbestedende partij indien gekozen wordt voor een niet-openbare procedure (uitgaande van de mediaan). Dat geldt ook voor de openbare procedures waarvoor Nederland ongeveer een dag minder nodig heeft om de aanbesteding uit te voeren.

Tabel 3 Aantal mandagen van aanbestedende dienst nodig voor aanbestedingen in Europa

Type procedure	Aantal waarnemingen	Gemiddeld aantal mandagen	Mediaan aantal mandagen
Niet-openbare procedure	304	41,57 (36,95)	30
Onderhandelingsprocedure	246	35,56 (38,92)	22
Openbare procedure	1737	34,88 (35,97)	22
Totaal	2287	35,84 (36,48)	22

Tabel 4 Aantal mandagen van aanbestedende dienst voor aanbestedingen in Nederland

Type procedure	Aantal waarnemingen	Gemiddeld aantal mandagen	Mediaan aantal mandagen
Niet-openbare procedure	30	39,07 (28,98)	27
Onderhandelingsprocedure	9	25,67 (29,03)	16
Openbare procedure	140	31,23 (27,98)	23
Totaal	179	32,26 (28,24)	21

Tabel 5 Aantal mandagen van offererend bedrijf nodig voor aanbestedingen in Europa

Type procedure	Aantal waarnemingen	Gemiddeld aantal mandagen	Mediaan aantal mandagen
Niet-openbare procedure	107	31,21 (31,36)	17,5
Onderhandelingsprocedure	69	28,20 (33,64)	18
Openbare procedure	448	25,99 (26,59)	16
Totaal	624	27,13 (28,32)	16

Tabel 6 Aantal mandagen van offererend bedrijf nodig voor aanbestedingen in Nederland

Type procedure	Aantal waarnemingen	Gemiddeld aantal mandagen	Mediaan aantal mandagen
Niet-openbare procedure	2	15,00 (7,07)	15
Onderhandelingsprocedure	1	14,00 (0,00)	14
Openbare procedure	46	26,82 (27,58)	14
Totaal	49	26,07 (26,89)	14

Bedrijven zijn twee dagen korter bezig met de offerte voor een EU-aanbesteding in Nederland dan een gemiddelde Europese aanbesteding, waarmee ook voor bedrijven aanbestedingen in Nederland efficiënter verlopen.

We maken ook een schatting van de totale kosten die met EU-aanbestedingen gepaard gaan. Deze kosten worden geschat op zo'n 1,4 procent van de inkoopwaarde, wat neerkomt op ongeveer 5,3 miljard euro in 2009. Bedrijven dragen ongeveer drie kwart van deze kosten. Hoewel de kosten om een offerteaanvraag op te stellen en de aanbestedingsprocedure te organiseren hoger zijn voor de aanbestedende diensten, worden de hogere kosten voor het bedrijfsleven verklaard uit het feit dat meerdere partijen een offerte uitbrengen. De gemiddelde aanbesteding vergt ongeveer 123 mandagen aan middelen, wat op ongeveer 28.000 euro neerkomt.

Voordelen van procedures en technieken. De keuze voor openbaar aanbesteden is niet enkel gebaseerd op kosten in de vorm van tijdsbesteding. Ook andere factoren, zoals lagere prijs en hogere kwaliteit, spelen een rol. Uit de enquête blijkt dat kosten zelfs een vrij kleine rol spelen in de keuze voor een procedure. Zo vindt ruim 50 procent van de aanbestedende diensten de kosten van aanbesteding niet of weinig van belang tegenover ongeveer 25 procent die de kosten van aanbesteding redelijk tot zeer belangrijk acht.

Verbeteringen in prijs en kwaliteit van de aangeboden producten of diensten worden door aanbestedende diensten aanzienlijk belangrijker gevonden dan kosten. Ongeveer twee derde van de aanbestedende diensten ziet verbeteringen in prijs en kwaliteit als redelijk of zeer belangrijk element bij de keuze voor een procedure, terwijl slechts tien procent hier weinig tot geen belang aan hecht. Op deze onderdelen verschilt de keuze tussen de verschillende procedures weinig. Nederland verschilt hierin nauwelijks met de rest van Europa.

Verschillen in procedures komen voornamelijk naar voren op andere onderdelen. Een keuze voor een onderhandelingsprocedure blijkt veelal gebaseerd op maximalisering van de tijdsefficiëntie van de procedure. Aanbestedende diensten die kiezen voor een openbare procedure leggen vaak de nadruk op concurrentie als relevante overweging in de keuze. Het gemiddeld aantal offertes per aanbesteding in Europa betreft 5,4 (Nederland: 5,5). Openbare procedures ontvangen gemiddeld het hoogste aantal biedingen van alle procedures met 5,7 inschrijvingen gemiddeld tegenover 5,5 inschrijvingen voor een niet-openbare

procedure. Ter vergelijking: het aantal offertes voor een onderhandelingsprocedure is gemiddeld 4,8. De belangrijkste drijfveer voor de keuze voor niet-openbare procedures blijkt de stiptheid van de procedure.

Effect van een hogere aanbestedingsgrens. We hebben geen verband tussen de kosten van de procedures en de contractwaarden vastgesteld. We kunnen dus concluderen dat de kosten als percentage van de contractwaarde sterk kunnen oplopen wanneer er contracten van kleinere bedragen aanbesteed worden. Ook vonden wij dat er binnen Europa vaak gekozen wordt voor Europees aanbesteden wanneer contractwaarden lager zijn dan de aanbestedingsgrens. Dit was overigens niet het geval in Nederland dat veel minder vaak Europees aanbesteed onder de aanbestedingsgrens dan de rest van Europa.

Indien de suggestie van Verhagen gevolgd wordt, en de aanbestedingsgrens wordt opgehoogd, neemt het aantal aanbestedingen af dat Europees aanbesteed moet worden. Vooral aanbestedingen waarbij gebruik gemaakt wordt van de openbare procedure zullen dan minder vaak Europees uitgezet hoeven te worden. De mediaan waarde van aanbestedingen via de openbare procedure bedraagt ongeveer EUR 353.000. Ter vergelijking: de mediaanwaarde van de onderhandelingsprocedure en de niet-openbare procedure bedragen circa EUR 712.000 en EUR 693.000, terwijl aanbestedingen met raamwerkcontracten een mediaanwaarde van ongeveer EUR 561.000 kent.

Een hogere aanbestedingsgrens betekent echter niet dat de contracten onder de grens automatisch tegen veel lagere kosten nationaal aanbesteed kunnen worden. Ook nationale regelgeving brengt uitvoeringskosten met zich mee. Zo is in Nederland bijvoorbeeld het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2005) van toepassing. Dit reglement schrijft aanbestedingsregels voor aan de ministeries van VROM, V&W, Defensie en EL&I (Van der Horst en Schenk 2010, p. 57). Deze wet kan op vrijwillige basis worden toegepast door andere overheden. Uit onderzoek blijkt dat 92 procent van de werken opdrachten onder de ARW 2005 plaatsvindt.⁸

Uit de enquête komt naar voren dat Nederlandse aanbesteders de voordelen van Europees aanbesteden in de zin van een groter potentieel aanbod wel zien. Ze zijn echter teleurgesteld in het weinige aanbod van over de grens dat daadwerkelijk reageert. Ook wordt de juridische benadering van Europees aanbesteden als een belemmering ervaren, doordat het maar weinig ruimte overlaat voor flexibiliteit en onderhandeling. In termen van kosten zien de Nederlandse aanbesteders nauwelijks verschil tussen de Nederlandse aanbesteding en de Europese aanbesteding.

⁸<http://www.aanbestedingsinstituut.nl/uploads/Statistic/Resultaten%20aanbestedingsregistratie%2000700dc9bcb-d56d-4790-868f-0f217449fcdf.pdf>

6 Conclusies en discussie

We hebben aangetoond dat in Nederland andere keuzes gemaakt worden voor de aanbestedingsprocedures en -technieken dan in de rest van Europa. Zelfs als rekening wordt gehouden met factoren als sector en type aanbestedende dienst die een verschil in aanbesteding met zich mee kunnen brengen, blijven kleine, maar significante verschillen bestaan. Deze verschillen zijn gecorreleerd met het inkomen, overheidsconsumptie, populatie en werkloosheid. Ook lijken de verschillen veroorzaakt te worden door de doelstellingen van de aanbestedende partij op het gebied van gewenste concurrentie, prijs-kwaliteitverhouding, en efficiëntie in termen van tijd.

Als we terugblikken op de punten die door minister Verhagen zijn verwoord tijdens de *High Level Conference on Public Procurement*, zien we dat efficiëntie en meer mogelijkheden voor toetreding van MKB tot overheidsopdrachten belangrijke pijlers zijn voor de Nederlandse insteek bij de hervorming van de Europese richtlijnen. Hiervoor wil hij de aanbestedingsgrens ophogen en de administratieve lasten verlagen.

Een verhoging van de drempelwaarde zal waarschijnlijk ook het effect hebben dat het MKB meer toegang krijgt tot overheidsopdrachten, mits de nationale aanbestedingsregels die extra ruimte daadwerkelijk bieden. Echter, zoals we in onze analyse hebben laten zien leiden nationale aanbestedingen niet tot lagere kosten voor de aanbesteder. Bovendien verkleinen nationale procedures het aantal offertes uit het buitenland, waarmee belangrijke potentiële efficiëntie winsten gemist worden. De insteek van Verhagen kan beter zijn het verbeteren van buitenlandse toegang tot de Europese aanbestedingen en tegelijkertijd het verlagen van de administratieve lasten.

Ook bij de keuze voor verschillende procedures lijken wat verbeteringen mogelijk te zijn gezien de verschillen binnen Europa. Zo kunnen de aanbestedende diensten gestimuleerd worden om meer gebruik te maken van de onderhandelingsprocedure of de openbare procedure. Deze procedures hebben een hogere mate van kostenefficiëntie. Bovendien is vooral de onderhandelingsprocedure vanuit het welvaartspectief het meest efficiënt wanneer alleen gekeken wordt naar de kosten.

Echter, de keuze voor de onderhandelingsprocedure heeft ook consequenties voor de mate van concurrentie; het gemiddeld aantal inschrijvingen bij een onderhandelingsprocedure is significant lager dan bij andere procedures, zoals de openbare procedure. Daarnaast is de keuze voor een procedure zeer afhankelijk van de karakteristieken van de aanbesteding.

Om een oordeel te kunnen geven over de wenselijkheid van procedures en technieken is nader onderzoek op detailniveau van het project en inzicht hoe de procedures en technieken in deze projecten gepresteerd hebben, vereist. Helaas hebben we deze detailinformatie niet voorhanden. Bij de afwezigheid van deze informatie lijkt de algemene oproep van Verhagen tot vermindering van administratieve lasten en verbetering van de toegankelijkheid van (MKB-

)bedrijven tot aanbestedingen een voor de hand liggende en moeilijk weerspreekbaar uitgangspunt. Gegeven de huidige verschillen in aanbestedingscultuur lijkt er echter ook nog ruimte voor Nederland voor verdere optimalisering van aanbesteding binnen het huidige Europese raamwerk.

Auteurs

Erik Canton, Patrick de Bas, Lars Meindert, en Maarten van der Wagt zijn afdelingshoofd, consultant, consultant, en onderzoeksassistent bij de afdeling Marktwerking en Regulering van Ecorys. Emiel Maasland is senior researcher bij SEOR, onderdeel van de *Erasmus School of Economics*. Correspondentie kan worden gericht aan Patrick de Bas (e-mail: patrick.debas@ecorys.com.)

Literatuur

- Arrowsmith, S., 1998, National and International Perspectives on the Regulation of Public Procurement: Harmony or Conflict?, in: S. Arrowsmith en A. Davies (eds.), Public Procurement: Global Revolution: 3-26, Kluwer Law International, London.
- Dimitri, N., G. Piga en G. Spagnolo, 2006, Handbook of Procurement. Cambridge University Press, Cambridge.
- Horst, H. van der, en M.A. Schenk, 2010, Aanbesteden Doe Je Zo: Praktisch Handboek voor Aanbesteders en Inschrijvers, 3^{de} editie, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- PWC, London Economics en Ecorys, 2011, Public procurement in Europe: Cost and Effectiveness, studie voor de Europese Commissie.
- Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra., 2009, Resultaten aanbestedingsregistratie 2007.
<http://www.aanbestedingsinstituut.nl/uploads/Statistic/Resultaten%20aanbestedingsregistratie%20200700dc9bcb-d56d-4790-868f-0f217449fcdf.pdf>
- Trepte, P., 2004, Regulating Procurement: Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation, 1^{ste} editie. Wolf Legal Publishers, Nijmegen.