

## Nalevingsmeting Aanbesteden 2004

### **Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in Nederland**

Barneveld, december 2005

Referentie: MB/mvd/05.209

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>7</b>
Doel van het onderzoek	7
Interpretatie van de onderzoeksresultaten	7
Resultaten naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen	8
Beschouwing op de resultaten door de onderzoekers	13
<b>I Onderzoeksverantwoording</b>	<b>17</b>
Doelstelling van het onderzoek	17
Randvoorwaarden aan het onderzoek	18
Onderzoekspopulatie	19
Meetmethodiek op hoofdlijnen	21
Verfijningen ten opzichte van de Nalevingsmeting 2002	22
Leeswijzer	24
<b>2 Naleving gehele onderzoekspopulatie</b>	<b>27</b>
Inkoopvolume per sector	27
Naleving in 2004	27
Trends in de naleving	29
Vergelijking met CDIU-gegevens	34
Conclusie	36
<b>3 Naleving Kerndepartementen</b>	<b>37</b>
Naleving in 2004	37
Spreiding in nalevingspercentages	38
Trends in de naleving	38
Conclusie	39
<b>4 Naleving Gemeenten</b>	<b>41</b>
Inkoopvolume per omvangsklasse van Gemeenten	41
Naleving in 2004	41
Spreiding in nalevingspercentages	44
Trends in de naleving	44
Conclusie met betrekking tot de naleving door Gemeenten	47
Vergelijking met onderzoek rechtmatigheid Gemeenten	47

<b>5</b>	<b>Naleving Provincies</b>	<b>53</b>
	Naleving in 2004	53
	Spreiding in nalevingspercentages	54
	Trends in de naleving	54
	Conclusie	55
<b>6</b>	<b>Naleving Waterschappen</b>	<b>57</b>
	Naleving in 2004	57
	Spreiding in nalevingspercentages	57
	Trends in de naleving	58
	Conclusie	59
<b>7</b>	<b>Naleving publiekrechtelijke instellingen</b>	<b>61</b>
	Academische ziekenhuizen	61
	Hogescholen	63
	Universiteiten	65
	Rijksmusea	67
	Politieregio's	69
	Conclusie	70
<b>8</b>	<b>Beschouwing</b>	<b>71</b>
	Naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen vertoont over het algemeen een stijgende lijn, maar er blijft veel verbetering mogelijk	71
	Nalevingsmeting 2004 geeft alleen een beeld van de naleving in de onderzochte sectoren	73
	Het begrip 'homogeniteit' bij het vaststellen of een opdracht Europees moet worden aanbesteed wordt in de praktijk uiteenlopend geïnterpreteerd	74
	Beleid moet worden afgestemd op 'werkelijke' redenen voor het niet naleven	76
<b>A</b>	<b>Uitgangspunten meetmethodiek</b>	<b>79</b>
	Uitgangspunten voor bepaling van de aanbestedingsplicht	79
	Uitgangspunten voor vaststelling wat Europees is aanbesteed	86
<b>B</b>	<b>Inkooppakketindeling</b>	<b>89</b>
<b>C</b>	<b>Stappen meetmethodiek</b>	<b>93</b>
	Stap 1: Bepaling inkoopvolume per inkooppakket	93
	Stap 2: Bepaling aanbestedingsplichtig volume	96
	Stap 3: Vaststelling wat Europees is aanbesteed	99
<b>D</b>	<b>Validatie onderzoeksresultaten</b>	<b>103</b>

Validatie met betrekking tot de representativiteit van de steekproef	103
Pilot	103
Validatie methode ter bepaling van inkoopvolumes	104
Juridische validatie	104
Trends in de naleving	104
Interne consistentie resultaten	105
<b>E Opdrachtgever, onderzoeksteam en overige betrokkenen</b>	<b>107</b>
Opdrachtgever	107
Begeleidingscommissie	107
Klankbordgroep stakeholders	107
Wetenschappelijke toetscommissie	108
Onderzoeksteam	108

## Voorwoord

Voor u ligt de eindrapportage van de Nalevingsmeting Aanbesteden 2004. Het rapport schetst een beeld van de mate waarin de overheid de Europese aanbestedingsregels in 2004 heeft nageleefd. Tevens geeft het rapport inzicht in verbeteringen die zijn opgetreden ten opzichte van de Nalevingsmeting Aanbesteden 2002, die twee jaar geleden is uitgevoerd. De doelstelling van het onderzoek is niet om exacte nalevingspercentages te bepalen, maar om een representatief en betrouwbaar beeld te geven van de naleving, dat de basis vormt voor het evalueren van huidig beleid en het maken van nieuw beleid. Ten opzichte van de Nalevingsmeting 2002 zijn enkele verfijningen doorgevoerd in de meetmethodiek. Deze zijn in het rapport beschreven.

De Nalevingsmeting Aanbesteden richt zich op de naleving van Kerndepartementen, Gemeenten, Provincies, Waterschappen en een selectie van publiekrechtelijke instellingen (66 I aanbestedende diensten). Het betreft een statistisch onderzoek, waarvoor een groot aantal jaarrekeningen en inkoopdiagnoses van aanbestedende diensten zijn geanalyseerd, om vast te stellen wat er Europees aanbesteed had moeten worden. Deze informatie is gekoppeld aan gegevens over Europees aanbestede opdrachten. Het onderzoek geeft een betrouwbaar beeld van de naleving per sector.

Het onderzoek is in de periode september tot en met december 2005 gezamenlijk uitgevoerd door advies- en onderzoeksbureau Significant (hoofdaannemer), Stibbe Advocaten en Notarissen en accountants- en adviesbureau Schuiteman, in opdracht van de Directie Marktwerking van het Ministerie van Economische Zaken. De accountants van Schuiteman hebben met name de analyses uitgevoerd van jaarrekeningen van aanbestedende diensten. Stibbe heeft gezorgd voor de juridische validatie en onderbouwing van de gevolgde meetmethodiek. Significant is verantwoordelijk voor gegevensverzameling en -analyse, rapportage en projectmanagement.

Wij danken alle personen die, op wat voor manier dan ook, een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. Ofwel in de vorm van het aanleveren van informatie, ofwel door mee te denken met de onderzoekers over verfijningen in de meetmethodiek en over achtergronden bij het toepassen van de Europese aanbestedingsregels in de praktijk. In het bijzonder willen wij de opdrachtgever en de leden van de begeleidingscommissie, klankbordgroep en wetenschappelijke toetscommissie bedanken voor de constructieve bijeenkomsten<sup>1</sup>.

Drs. M. (Michiel) Blom, projectleider Significant

---

<sup>1</sup> Zie bijlage E.



## **Doel van het onderzoek**

Het onderhavige onderzoek heeft tot doel een beeld te schetsen van de mate waarin de overheid de Europese aanbestedingsregels heeft nageleefd in 2004, en dit te vergelijken met de eerder gemeten naleving in 2002. De doelstelling van het onderzoek is niet om exacte nalevingspercentages te bepalen, maar om een representatief en betrouwbaar beeld te geven van de naleving per sector, als basis voor het evalueren van huidig beleid en het maken van nieuw beleid.

De mate van naleving wordt op twee manieren uitgedrukt:

- (a) Welk percentage van het inkoopvolume van de overheid dat Europees aanbesteed had moeten worden, is daadwerkelijk Europees aanbesteed?
- (b) Welk percentage van het aantal inkooppakketten dat Europees aanbesteed had moeten worden, is daadwerkelijk Europees aanbesteed?

Het onderzoek is uitgevoerd voor de volgende sectoren:

- (a) Kerndepartementen van de Rijksoverheid;
- (b) Gemeenten;
- (c) Provincies;
- (d) Waterschappen;
- (e) Een selectie uit publiekrechtelijke instellingen (PRI's): Academische ziekenhuizen, Hogescholen, Universiteiten, Rijksmusea en Politieregio's.

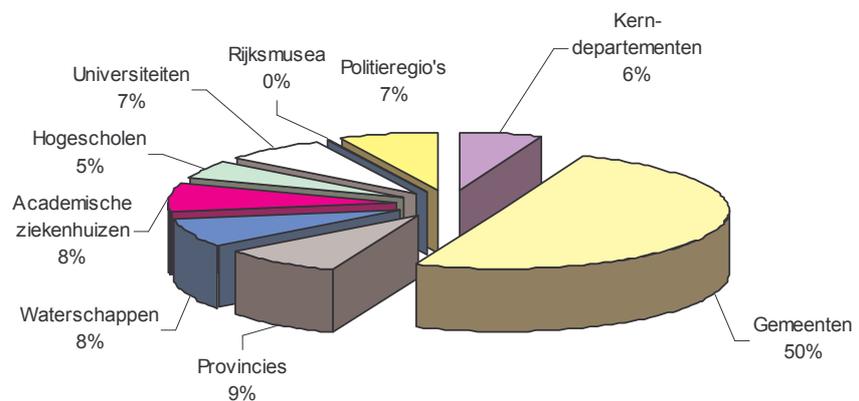
## **Interpretatie van de onderzoeksresultaten**

De uitgangspunten voor het onderzoek en de meetmethodiek zijn uitgebreid beschreven in de bijlagen bij het hoofdrapport. Ten opzichte van de 'Nalevingsmeting Aanbesteden 2002' zijn enkele verfijningen toegepast in de meetmethodiek. Hiervoor is uitvoerig onderzoek uitgevoerd en heeft veelvuldige toetsing plaatsgevonden bij wetenschappers, juristen en inkopers en aanbesteders. Ook zijn de resultaten intensief gevalideerd. De resultaten geven daarom naar ons oordeel een betrouwbaar beeld van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

## Resultaten naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen

### Relatieve omvang van de onderzochte sectoren

Bij het beoordelen van de gevonden nalevingspercentages en het bepalen van het relatieve belang ervan per sector ten opzichte van het totaal, is het van belang na te gaan wat de relatieve omvang is van de sectoren. In onderstaande figuur is de relatieve omvang weergegeven van elk van de sectoren ten opzichte van elkaar, gemeten in aanbestedingsplichtig inkoopvolume in 2004.



Figuur 1: Relatieve omvang sectoren (gemeten in aanbestedingsplichtig inkoopvolume)

### Naleving in 2004

In hiernavolgende tabel worden de nalevingspercentages gepresenteerd voor het jaar 2004 voor de verschillende sectoren. Om recht te doen aan de doelstelling van het onderzoek (het geven van een beeld van de naleving) worden de nalevingspercentages gepresenteerd in grootteklassen van 10%-punt. Dat betekent dat per sector niet een absoluut nalevingspercentage wordt gerapporteerd, maar wordt aangegeven of de geschatte naleving ligt tussen de 0-10%, 10-20%, 20-30%, et cetera. De toepassing van grootteklassen heeft géén betrekking op betrouwbaarheidsintervallen of op de spreiding van de naleving in een sector. Een grootteklasse geeft alleen aan tussen welke onder- en bovengrens de naleving voor de totale sector valt.

Uit tabel I is op te maken dat de Kerndepartementen de hoogste nalevingspercentages kennen. Provincies hebben, gemeten in inkoopvolume, eveneens een relatief hoge naleving. In aantal inkoopkassen gemeten, blijft de naleving door Provincies echter onder de 50%. Drie sectoren die behoren tot de publiekrechtelijke instellingen kennen een naleving tussen de 40 en 60%: Academische ziekenhuizen, Universiteiten en Politiergio's. De naleving in de overige vier sectoren blijft hierbij achter, met name wanneer de naleving wordt uitgedrukt in aantal inkoopkassen.

Sector	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Kerndepartementen	80-90%	70-80%
Gemeenten	40-50%	20-30%
Provincies	70-80%	40-50%
Waterschappen	50-60%	20-30%
Academische ziekenhuizen	50-60%	50-60%
Hogescholen	30-40%	10-20%
Universiteiten	50-60%	40-50%
Rijksmusea	0-10%	10-20%
Politieregio's	40-50%	40-50%

Tabel 1: Nalevingspercentages 2004

Uit analyses blijkt dat de naleving vooral hoog is in de pakketgroepen 'Aanschaf/huur gebouwen en installaties' en 'Automatisering/telecommunicatie'. De naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen kan met name worden verbeterd in de pakketgroepen 'Personeelsgerelateerde zaken' en 'Adviseurs en flexibele arbeid', hoewel de Kerndepartementen voor deze laatste pakketgroep juist een hoge naleving hebben.

Tabel 2 laat het nalevingspercentage in 2004 van de Gemeenten per omvangsklasse zien. Hieruit blijkt duidelijk dat de naleving consistent hoger is naar mate de Gemeenten groter zijn. De naleving bij kleinere Gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) is kleiner dan 10%, hoewel het totale inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden relatief klein is.

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Gemeenten (< 10.000 inw.)	0-10%	0-10%
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	0-10%	0-10%
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	20-30%	10-20%
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	30-40%	20-30%
Gemeenten (> 100.000 inw.)	60-70%	40-50%

Tabel 2: Nalevingspercentages Gemeenten per omvangsklasse in 2004

Tabel 3 geeft een uitsplitsing van de naleving naar type opdracht: levering, dienst of werk. De naleving voor werken is aanzienlijk hoger dan voor leveringen en diensten voor alle sectoren, met uitzondering van Academische ziekenhuizen<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Lege cellen in de tabel zijn er het gevolg van dat de Kerndepartementen geen werken hoeven aan te besteden, omdat de huisvesting via de Rijksgebouwendienst is, die buiten de scope van het onderzoek valt. De Politieregio's hebben in de onderzoeksperiode geen aanbestedingsplichtige werken gerealiseerd.

Sector	Leveringen		Diensten		Werken	
	Inkoop-volume	Aantal pakketten	Inkoop-volume	Aantal pakketten	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Kerndepartementen	60-70%	60-70%	90-100%	80-90%	-	-
Gemeenten	50-60%	20-30%	40-50%	20-30%	90-100%	80-90%
Provincies	60-70%	40-50%	70-80%	40-50%	80-90%	80-90%
Waterschappen	50-60%	10-20%	30-40%	20-30%	60-70%	60-70%
Academische ziekenhuizen	60-70%	60-70%	40-50%	50-60%	30-40%	20-30%
Hogescholen	30-40%	20-30%	20-30%	10-20%	50-60%	60-70%
Universiteiten	60-70%	40-50%	30-40%	30-40%	70-80%	60-70%
Rijksmusea	20-30%	0-10%	0-10%	10-20%	-	-
Politieregio's	60-70%	70-80%	20-30%	20-30%	-	-

Tabel 3: Nalevingspercentages 2004 uitgesplitst naar type aanbesteding

### Vergelijking naleving 2002 en 2004

In hiernavolgende tabel worden de nalevingspercentages over 2004 vergeleken met die over 2002<sup>3</sup>, wederom per sector. Tevens is de stijging van 2002 op 2004 (in procentpunt) per sector weergegeven.

Sector	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	Stijging	2002	2004	Stijging
Kerndepartementen	80-90%	80-90%	0-10%	50-60%	70-80%	10-20%
Gemeenten	30-40%	40-50%	10-20%	0-10%	20-30%	10-20%
Provincies	40-50%	70-80%	30-40%	20-30%	40-50%	10-20%
Waterschappen	40-50%	50-60%	10-20%	10-20%	20-30%	10-20%
Academische ziekenhuizen	20-30%	50-60%	30-40%	20-30%	50-60%	30-40%
Hogescholen	10-20%	30-40%	10-20%	0-10%	10-20%	10-20%
Universiteiten	40-50%	50-60%	10-20%	20-30%	40-50%	20-30%
Rijksmusea	0-10%	0-10%	0-10%	10-20%	10-20%	0-10%
Politieregio's	30-40%	40-50%	10-20%	20-30%	40-50%	20-30%

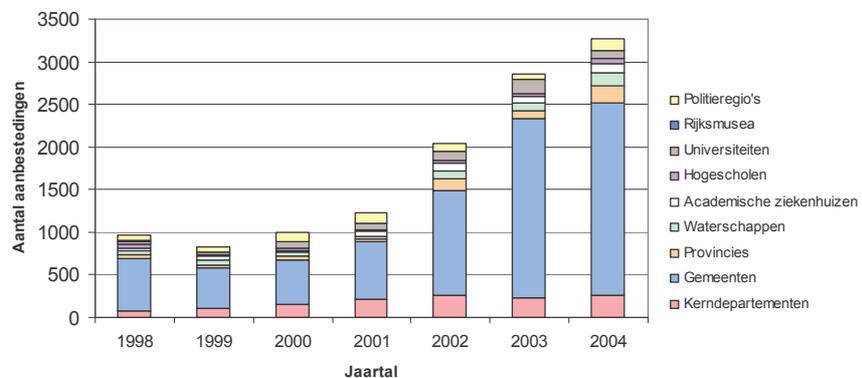
Tabel 4: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor alle sectoren

Uit tabel 4 kan worden geconcludeerd dat het nalevingspercentage gemeten in inkoopvolume voor de meeste sectoren is gestegen. Provincies en Academische ziekenhuizen kennen de grootste absolute stijging in het nalevingspercentage in inkoopvolume. Gemeenten, Waterschappen, Universiteiten en Politieregio's zijn licht gestegen. Uitgedrukt in aantal inkooppakketten kennen Gemeenten de grootste relatieve stijging (2004 ten opzichte van 2002), Academische ziekenhuizen de grootste stijging in absolute termen.

<sup>3</sup> De nalevingscijfers over 2002 zijn reeds gepubliceerd in de rapportage over de Nalevingsmeting Aanbesteden 2002.

## Trends in aantal getelde Europese aanbestedingen

In de hiernavolgende figuur is per sector per jaar weergegeven hoeveel Europese aanbestedingen door de onderzochte aanbestedende diensten er zijn geteld<sup>4</sup> in de TED-database<sup>5</sup>. Dit geeft aan in welke mate er Europese aanbestedingen hebben plaatsgevonden in de periode 1998-2004. Duidelijk te zien is dat de stijging in het totaal aantal getelde aanbestedingen tussen 2001 en 2002 zich heeft voortgezet in de jaren erna. De sterkste procentuele stijging is waar te nemen bij de Provincies. In absolute termen is de stijging bij Gemeenten veruit het grootst. Het aantal Europese aanbestedingen per sector fluctueert per jaar:



Figuur 2: Aantal getelde Europese aanbestedingen 1998-2004 per sector

## Vergelijking met CDIU-gegevens

Jaarlijks voert de Centrale Dienst In- en Uitvoer van het Ministerie van Financiën een enquête uit onder aanbestedende diensten om het aantal Europese aanbestedingen in kaart te brengen. De uitkomsten van deze inventarisatie wordt gerapporteerd aan de Europese Commissie, ter invulling van de statistiekverplichting die volgt uit de Europese richtlijnen.

De vergelijking van de door CDIU verzamelde gegevens met de getelde aanbestedingen in de TED-database heeft ten doel vast te stellen in hoeverre de CDIU-gegevens een volledig beeld geven van het werkelijke aantal Europese aanbestedingen.

<sup>4</sup> Bij het aantal getelde Europese aanbestedingen is rekening gehouden met samenwerkingsverbanden, percelen en correcties als gevolg van onjuiste vermelding in de TED-database. Voor Waterschappen en Hogescholen zijn alleen aanbestedende diensten uit de steekproef meegeteld.

<sup>5</sup> TED staat voor Tenders Electronic Daily. Dit is de centrale Europese database waarin alle Europese aanbestedingen dienen te worden gepubliceerd.

In de onderstaande tabel zijn de gegevens van de CDIU over 2003 en 2004 gekoppeld aan de, voor dit onderzoek verzamelde, gegevens uit de TED-database over dezelfde periode. In de tabel staan twee kolommen:

- (a) Het aantal Europese aanbestedingen in TED-database zonder dubbel telling voor percelen;
- (b) Het aantal Europese aanbestedingen dat wordt gemeld bij CDIU.

Sector	2003-2004	
	Aantal TED (geen percelen)	Aantal CDIU
Kerndepartementen	346	194
Gemeenten	2746	532
Provincies	189	129
Waterschappen	129	66
Academische ziekenhuizen	128	58
Hogescholen	42	-
Universiteiten	138	82
Rijksmusea	5	7
Politieregio's	118	26

Tabel 5: Het aantal getelde Europese aanbestedingen (zonder dubbel telling voor percelen) in de TED-database vergeleken met het aantal bij het CDIU aangemelde aanbestedingen in 2003 en 2004

Duidelijk volgt uit deze tabel dat het aantal Europese aanbestedingen dat door CDIU wordt geregistreerd aanzienlijk kleiner is dan het aantal Europese aanbestedingen in de TED-database, met name in de sector Gemeenten. Van het aantal in de TED-database getelde aanbestedingen is in totaal slechts 30% gemeld aan de CDIU. De CDIU-gegevens zijn dan ook onvoldoende geschikt om aan de Europese Commissie een beeld te geven van de aanbestedingspraktijk in Nederland. Dit verklaart mogelijk het ontstane beeld dat Nederland binnen de Europese Unie relatief slecht 'scoort' op het gebied van Europees aanbesteden.

### Vergelijking met het onderzoek rechtmatigheid Gemeenten

Recent zijn de resultaten gepubliceerd van een, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uitgevoerd onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot rechtmatigheid en de rechtmatigheidstoets door accountants bij Gemeenten. De onderzoeksvraag hierbij is in hoeverre dit onderzoek vergelijkbaar is met de Nalevingsmeting Aanbesteden.

Belangrijkste conclusie uit het onderzoek naar de rechtmatigheidstoets is dat over 2004 bij 68% van de Gemeenten geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar rechtmatigheid en daarnaast dat bij nog eens 14% van de Gemeenten een verklaring met 'oordeelsonthouding' is afgegeven op het onderdeel rechtmatigheid. Bij slechts 12% is een goedkeurende verklaring afgegeven, bij 5% een verklaring met beperking en bij 1% een afkeurende verklaring.

Bij 47 Gemeenten (12% van het totaal ) is in de bevindingen van de accountant een opmerking gemaakt over de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hieronder zijn ook Gemeenten met een goedkeurende verklaring op het onderdeel rechtmatigheid. Opmerkelijk is dat bij de afgegeven afkeurende verklaringen (1%) in alle gevallen het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen een rol speelt.

Het blijkt dat het onderzoek naar rechtmatigheidstoetsen en de Nalevingsmeting Aanbesteden niet direct met elkaar kunnen worden vergeleken. De doelstellingen en scope van de Nalevingsmeting Aanbesteden en de rechtmatigheidstoets voor Gemeenten zijn verschillend. Zo is de rechtmatigheidstoets die door de accountant wordt verricht primair gericht op de interne controle op en de borging van de Europese aanbestedingsrichtlijnen binnen de Gemeente, zonder alle concrete situaties die zich in het verslagjaar hebben voorgedaan per stuk te hebben beoordeeld. Daarnaast is bij 82% van de Gemeenten door de accountant een verklaring met 'geen onderzoek' of met een oordeelsonthouding afgegeven. Het resterende aantal Gemeenten is onvoldoende om een representatieve vergelijking te kunnen maken.

Wel de bevestigt de uitkomst uit het onderzoek naar de rechtmatigheidstoetsen, dat de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen nog lang niet overal is geborgd.

## **Beschouwing op de resultaten door de onderzoekers**

### **Naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen vertoont over het algemeen een stijgende lijn, maar er blijft veel verbetering mogelijk**

Veel sectoren laten een duidelijke stijging zien van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De naleving bij de Kerndepartementen was al vrij hoog. Gemeten in inkoopvolume is de naleving met name gestegen bij Provincies en Academische ziekenhuizen. Uitgedrukt in aantal inkooppakketten is de naleving bij Academische ziekenhuizen het meest gestegen.

Er zijn tussen de sectoren grote verschillen tussen de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen waar te nemen. Enkele sectoren kennen inmiddels een nalevingspercentage dat de 50% overstijgt. Er is echter nog een aantal sectoren waarbij het aantal inkooppakketten dat Europees is aanbesteed, niet hoger is dan 30%. Dat houdt in dat, hoewel de naleving in het algemeen wel stijgt, er nog veel verbetering mogelijk is.

Bij de Kerndepartementen is sprake van een stabilisatie van de naleving van rond de 80%. Op het oog lijkt hiermee een 'plafond' te zijn bereikt. Echter, de naleving bij enkele individuele aanbestedende diensten van 90 à 100%, én de beperkte stijging die zich in 2004 heeft voorgedaan, laten zien dat een verdere stijging zeker mogelijk is. Dit vergt wellicht wel een

volgende stap in de verdere professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie van een aanbestedende dienst, bijvoorbeeld door verdere borging van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de 'lijnorganisatie'.

Mogelijke oorzaken van de toename van het aantal uitgevoerde Europese aanbestedingen zijn gerealiseerde initiatieven zoals de interdepartementale projectdirectie PIA (Professioneel Inkopen en Aanbesteden), het Kenniscentrum Europa Decentraal, OVIA.nl en discussies ter voorbereiding op het Visiedocument Aanbestedingsbeleid van het Ministerie van Economische Zaken. Naar verwachting zal de eerder genoemde accountantscontrole bij Provincies en Gemeenten ook een positief effect hebben op de naleving.

Daarnaast zijn vele individuele initiatieven die het bewustzijn van het nut van professioneel inkopen en aanbesteden vergroten, zoals de vele samenwerkingsverbanden op het gebied van inkoop en aanbesteden en inkoopprofessionaliseringsprogramma's, eveneens een mogelijke oorzaak van de toename van de naleving.

### **Het begrip 'homogeniteit' bij het vaststellen of een opdracht Europees moet worden aanbesteed wordt in de praktijk uiteenlopend geïnterpreteerd**

Een van de belangrijke uitgangspunten bij het bepalen of verschillende uitgaven Europees moeten worden aanbesteed, is de mate waarin deze homogeen zijn. De Europese aanbestedingsrichtlijnen stellen dat bij het bepalen van de aanbestedingsplicht gelijksoortige uitgaven organisatiebreed moeten worden opgeteld.

De vertaalslag van de theoretische definitie in de Europese aanbestedingsrichtlijnen naar de praktijk is niet eenvoudig, met name het bepalen welke inkoopopdrachten als gelijksoortige dienen te worden beschouwd en het optellen van gelijksoortige inkoopopdrachten voor de gehele aanbestedende dienst om te bepalen of deze aanbestedingsplichtig zijn.

Bij iedere meting van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, of het nu op organisatieniveau is of op sectorniveau zoals de onderhavige meting, is de praktische vertaling naar de praktijk van het begrip 'homogeniteit' een punt van aandacht. Om er voor te zorgen dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen altijd op eenduidige wijze worden geïnterpreteerd, is het noodzakelijk helderheid te scheppen over de definitie van dit begrip.

## Beleid moet worden afgestemd op 'werkelijke' redenen voor het niet naleven

Omdat de naleving Europees aanbesteden nog niet in alle sectoren hoog scoort, verdient het naar onze mening de aanbeveling om te monitoren of de juiste beleidsmaatregelen worden getroffen om de naleving te stimuleren.

Uit de voor het onderzoek gevoerde gesprekken blijkt dat er vele mogelijke verklaringen zijn voor het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De verklaringen verschillen sterk per sector en per ervaringsniveau van de aanbestedende dienst. Het Ministerie van Economische Zaken heeft in haar Visiedocument verschillende verklaringen genoemd, die ook werden genoemd tijdens ons onderzoek. Daarnaast is nog een aantal aanvullende niet nader onderzochte redenen genoemd. Dit zijn de volgende:

- (a) Definitie van homogeniteit en gelijksoortige inkopen: welke uitgaven moeten bij elkaar worden opgeteld om te bepalen of een uitgave Europees moet worden aanbesteed;
- (b) Het risico door leveranciers te worden aangesproken op het niet juist uitvoeren van een Europese aanbesteding is groter dan het risico te worden aangesproken door een leverancier op het in het geheel niet uitvoeren van een Europese aanbesteding;
- (c) Bestuurders en beslissers zijn zich onvoldoende bewust van de gevolgen van het toepassen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, waardoor beslissingen worden genomen die niet overeenstemmen met de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- (d) Inkopers en aanbesteders weten vaak wel dat er Europees moet worden aanbesteed, maar de interne klant is zich onvoldoende bewust van de toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit heeft als gevolg dat het soms onduidelijk is of er moet worden aanbesteed of dat het te laat is om nog een Europese aanbesteding voor te bereiden;
- (e) Uitspraken van de Europese Commissie, zoals in de zaak 'Vathorst', zorgen voor het moeilijker maken van de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en zorgen daarmee voor negatieve beeldvorming over de moeilijkheidsgraad van het toepassen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- (f) De toename van, niet altijd consistente, jurisprudentie zorgt voor een verjuridicering van het aanbestedingsproces. Hierdoor wordt het juist interpreteren en toepassen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen bemoeilijkt, met name voor kleinere aanbestedende diensten die beperkte mogelijkheden hebben om alle kennis en kunde in huis te hebben;
- (g) Ander beleid en andere wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van integriteit, milieu, ketenaansprakelijkheid en arbeidsmarkt compliceren het juist uitvoeren van een aanbesteding;
- (h) Kwantiteit en kwaliteit van inkopers en aanbesteders zijn niet bij altijd op het juiste niveau;
- (i) Het ontbreken van juiste managementinformatie zorgt er voor dat het niet eenvoudig is voor een organisatie om te bepalen welke uitgaven Europees hadden moeten worden aanbesteed.

Of voornoemde redenen ook een werkelijke verklaring vormen waarom er niet altijd Europees wordt aanbesteed, is niet bekend. Nader onderzoek zou dit moeten uitwijzen.



# I Onderzoeksverantwoording

I01 In dit hoofdstuk zijn de gehanteerde onderzoeksopzet en meetmethodiek op hoofdlijnen beschreven. Deze beschrijving heeft tot doel de gevonden resultaten, die worden gepresenteerd in de hoofdstukken 2 tot en met 7, te plaatsen binnen de juiste onderzoeksmethodologische context. De meetmethodiek is in detail beschreven in bijlagen A tot en met D van deze rapportage.

## Doelstelling van het onderzoek

### Doelstelling

I02 Een van de aanbevelingen vanuit de Parlementaire Commissie Bouwnijverheid is voor het Ministerie van Economische Zaken aanleiding geweest om de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen door overheidsorganisaties in kaart te brengen. Het Ministerie van Economische Zaken heeft daartoe in 2003 de 'Nalevingsmeting Aanbesteden 2002' laten uitvoeren met als doel te onderzoeken in hoeverre overheidsorganisaties voldoen aan de wettelijke verplichting tot aanbesteden.

I03 Uit dit onderzoek bleek dat de gemiddelde naleving varieerde tussen de 9% (voor Gemeenten, gemeten in aantal inkooppakketten) en 59% (door Kerndepartementen van ministeries). De nalevingspercentages zoals vastgesteld voor Gemeenten en Provincies zijn voor Minister Remkes van Binnenlandse Zaken (mede) aanleiding geweest om een brief te sturen over de naleving. In de brief wordt bij Gemeenten en Provincies aandacht gevraagd voor naleving van de Europese aanbestedingsregels en wordt aangegeven dat aanbesteden onderdeel is van de rechtmatigheidstoets door accountants die met ingang van 2004 is ingevoerd.

I04 In het 'Visiedocument Aanbestedingsbeleid'<sup>6</sup> van de Minister van Economische Zaken is herhaling van het onderzoek naar de naleving toegezegd. Voor u ligt het eindrapport van dit onderzoek; de Nalevingsmeting Aanbesteden 2004. Op basis hiervan kan worden vastgesteld welke ontwikkeling heeft plaatsgevonden in de naleving tussen 2002 en 2004.

I05 Het onderzoek heeft tot doel een beeld te schetsen van de mate waarin de overheid de Europese aanbestedingsregels naleeft. De doelstelling van het onderzoek is niet om exacte nalevingspercentages te bepalen, maar om een representatief en betrouwbaar beeld te geven van

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003/2004, 29709, nr. 1, 15 juli 2004.

de naleving per sector, dat de basis vormt voor het evalueren van huidig beleid en het maken van nieuw beleid. De mate van naleving wordt op twee manieren uitgedrukt:

- (a) Welk percentage van het inkoopvolume van de overheid dat Europees aanbesteed had moeten worden, is daadwerkelijk Europees aanbesteed?
- (b) Welk percentage van het aantal inkooppakketten dat Europees aanbesteed had moeten worden, is daadwerkelijk Europees aanbesteed?

106 Onderdeel van het onderzoek is:

- (a) Een verfijning van de meetmethodiek die voor de meting over 2002 is toegepast. De methodiek van de vorige meting gaf een betrouwbare nulmeting van de naleving. Naar aanleiding van de vorige meting hebben aanbestedende diensten echter wel enkele aandachtspunten naar voren gebracht met betrekking tot de meetmethodiek. De verfijningen in de nieuwe methodiek, die verderop in dit hoofdstuk worden besproken, komen hieraan tegemoet;
- (b) De toepassing van de verfijnde methodiek om de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in 2004 te kunnen vaststellen;
- (c) Het uitsplitsen van de onderzoeksresultaten naar omvangklassen van Gemeenten, op basis van inwonertal;
- (d) Een vergelijking van de gemeten naleving in 2002 en 2004;
- (e) Een vergelijking van de onderzoeksresultaten met de resultaten van het statistisch onderzoek dat jaarlijks wordt uitgevoerd door de Centrale Dienst voor In- en Uitvoer (CDIU)<sup>7</sup>, ter invulling van de statistiekverplichting die volgt uit de Europese richtlijnen. Hierop wordt teruggekomen in hoofdstuk 2;
- (f) Een vergelijking van de onderzoeksresultaten met de resultaten van het onderzoek naar de accountantsverklaringen over de rechtmatigheid bij de jaarrekeningen 2004 van Gemeenten<sup>8</sup>. Hierover wordt gerapporteerd in hoofdstuk 4.

## **Randvoorwaarden aan het onderzoek**

107 Vanwege het belang van de resultaten zijn de volgende randvoorwaarden gesteld aan het onderzoek:

- (a) Het onderzoeksresultaat is betrouwbaar en representatief. Dit stelt hoge eisen aan de te ontwikkelen meetmethodiek, de representativiteit van de steekproef uit de onderzoekspopulatie en de gegevensverzameling;

---

<sup>7</sup> CDIU is onderdeel van de Belastingdienst die ressorteert onder het Ministerie van Financiën.

<sup>8</sup> 'Rechtmatigheid in beeld', 21 september 2005, uitgevoerd door Haute Finance, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK).

- (b) De meetmethodiek sluit aan bij de methodiek van de Nalevingsmeting Aanbesteden 2002, om een goede en methodisch juiste vergelijking te kunnen maken. Het is cruciaal om de ontwikkeling in de naleving tussen 2002 en 2004 te kunnen weergeven;
- (c) Belanghebbende partijen zijn bij het onderzoek betrokken om een zo groot mogelijke acceptatie van het onderzoek te verkrijgen;
- (d) Een intensieve validatie heeft plaatsgevonden van de meetmethodiek en de resultaten;
- (e) De meetmethodiek is extern getoetst door wetenschappers en stakeholders.

I08 In het vervolg van dit hoofdstuk geven wij aan hoe aan deze randvoorwaarden is voldaan. Bijlage D bevat een uitgebreide beschrijving van de validatiemethoden die zijn toegepast.

## Onderzoekspopulatie

I09 Het onderzoek richt zich op de naleving door de volgende sectoren:

- (a) Kerndepartementen van de Rijksoverheid;
- (b) Gemeenten (exclusief onderdelen die vallen onder Richtlijn Nutssector), uitgesplitst naar:
  - (i) < 10.000 inwoners;
  - (ii) 10.000-20.000 inwoners;
  - (iii) 20.000-50.000 inwoners;
  - (iv) 50.000-100.000 inwoners;
  - (v) > 100.000 inwoners;
- (c) Provincies;
- (d) Waterschappen;
- (e) Een selectie van publiekrechtelijke instellingen (PRI):
  - (i) Academische ziekenhuizen;
  - (ii) Hogescholen;
  - (iii) Universiteiten;
  - (iv) Rijksmusea;
  - (v) Politieregio's.

I10 De onderzoekspopulatie bestaat uit 661 aanbestedende diensten, zoals blijkt uit de hiernavolgende tabel. Voor vijf sectoren is een integrale steekproef getrokken, dat wil zeggen met maximale nauwkeurigheid. Elf van de dertien **Kerndepartementen** zijn in het onderzoek meegenomen. Voor twee Kerndepartementen waren onvoldoende gegevens beschikbaar.

Sector	Aantal in onderzoekspopulatie	Aantal in steekproef	Wijze van trekking steekproef
Kerndepartementen	13	11	Steekproef
Gemeenten (totaal per 1-1-2004)	483	60	Gestratificeerde steekproef
<10.000 inwoners	79	10	Aselecte steekproef
10.000-20.000 inwoners	164	10	Aselecte steekproef
20.000-50.000 inwoners	175	15	Aselecte steekproef
50.000-100.000 inwoners	40	15	Aselecte steekproef
> 100.000 inwoners	25	10	Aselecte steekproef
Provincies	12	12	Integraal
Waterschappen	39	20	Aselecte steekproef
Academische Ziekenhuizen	8	8	Integraal
Hogescholen	43	20	Gestratificeerde steekproef
Universiteiten	14	14	Integraal
Rijksmusea	23	23	Integraal
Politieregio's	26	26	Integraal
<b>Totaal</b>	<b>661</b>	<b>194</b>	

Tabel 1.1: Onderzoekspopulatie en wijze van steekproefbepaling

111 Voor **Gemeenten** is een gestratificeerde steekproef getrokken, waarbij is gestratificeerd op de omvang van de Gemeenten (uitgedrukt in aantal inwoners). Binnen elk van de *strata* is vervolgens een aselechte steekproef getrokken van voldoende omvang om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de naleving in dat stratum. Gegevens over uitgevoerde Europese aanbestedingen door Gemeenten buiten de steekproef zijn gebruikt om de resultaten per stratum te extrapoleren naar de totale populatie van Gemeenten. Hierop komen we later terug.

112 Ook voor **Hogescholen** is een gestratificeerde steekproef getrokken. Hierbij zijn twee strata onderscheiden: grote (meer dan 15.000 studenten) en kleine (minder dan 15.000 studenten) Hogescholen. Uit elk stratum is aselekt een aantal Hogescholen getrokken dat evenredig is met het totaal aantal Hogescholen in dat stratum. Voor **Waterschappen** ten slotte is een aselechte steekproef getrokken. Voor zowel Hogescholen als Waterschappen is vooraf én achteraf gecontroleerd of de steekproef van voldoende omvang was om representatieve onderzoeksresultaten te kunnen behalen. Deze controle heeft plaatsgevonden op basis van de gemeten spreiding in de nalevingscijfers over respectievelijk 2002 en 2004.

113 De afbakening van de onderzoekspopulatie houdt in dat bepaalde 'zelfstandige' onderdelen van de Rijksoverheid niet zijn onderzocht (zelfstandige bestuursorganen (ZBO), agentschappen, alsmede enkele directoraten-generaal)<sup>9</sup>. Redenen hiervoor zijn dat de meetmethodiek niet zonder meer toepasbaar is op grote overheidsdiensten als Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst, en

<sup>9</sup> Uitgangspunt voor de afbakening van de Kerndepartementen is de 'Lijst van aanbestedende diensten overheid' die is gepubliceerd op de website van het Ministerie van Economische Zaken ([www.minez.nl](http://www.minez.nl)). Opgemerkt moet worden dat deze lijst indicatief is, omdat de organisatie van instellingen aan verandering onderhevig is en de lijst niet regelmatig wordt aangepast. Niet zeker is of bij de beoordeling van de aanbestedingsplicht van het Rijk de verdeling uit deze lijst juist is.

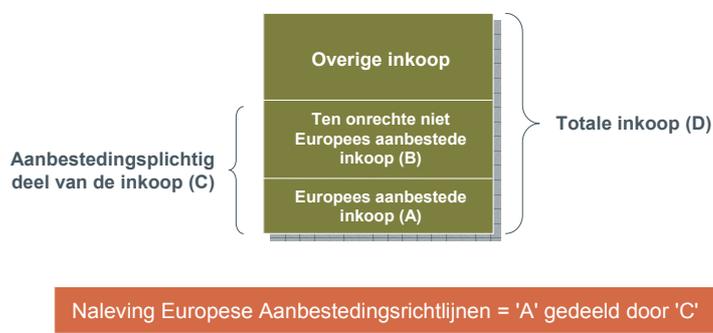
dat er een grote diversiteit is aan agentschappen en ZBO's. Hierdoor is het lastiger is om op 'sectorniveau' een uitspraak te doen over de naleving.

I 14 Ook de overige PRI's zijn niet onderzocht. Deze afbakening heeft geen effecten op de resultaten per onderzochte subpopulatie. Wel moet worden bedacht dat de gevonden nalevingspercentages niet representatief zijn voor de niet-onderzochte overheidsorganisaties die vallen onder de werking van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

I 15 Het onderzoek geeft inzicht in de mate van naleving voor elk van de sectoren, tevens uitgesplitst naar leveringen, diensten en werken. Organisaties en opdrachten die vallen onder de Richtlijn Nutssector zijn expliciet uitgesloten, net als in de vorige nalevingsmeting. Hetzelfde geldt voor Publiek-private samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven.

## Meetmethodiek op hoofdlijnen

I 16 Onder 'naleving' wordt verstaan de Europees aanbestede inkoop als percentage van het aanbestedingsplichtige deel van de inkoop, gemeten in zowel volume (€) als in aantal inkoopkassetten. Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer. De 'overige inkoop', dat wil zeggen het inkoopvolume dat niet aanbestedingsplichtig is, blijft buiten beschouwing bij de berekening van de uiteindelijke nalevingspercentages.

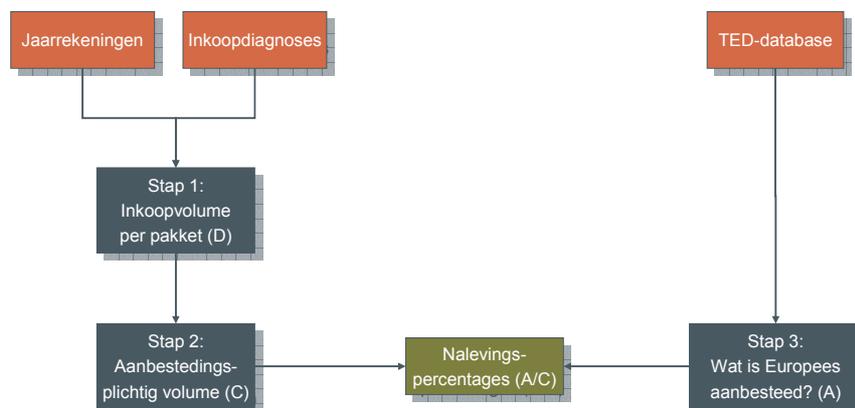


Figuur 1.1: Schematische weergaven van het begrip 'naleving'

I 17 De meetmethodiek kent drie hoofdstappen (zie hiernavolgende figuur):

- (a) Stap 1: de bepaling van het inkoopvolume per inkooppakket ('D');
- (b) Stap 2: de bepaling van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume ('C');
- (c) Stap 3: de vaststelling van wat Europees is aanbesteed ('A').

I 18 Als 'A' en 'C' zijn bepaald, kunnen vervolgens de gewenste nalevingspercentages worden berekend. In de bijlagen bij dit rapport wordt elke stap in detail besproken.



Figuur 1.2: Meetmethodiek op hoofdlijnen

## Verfijningen ten opzichte van de Nalevingsmeting 2002

119 In deze paragraaf wordt beschreven welke veranderingen hebben plaatsgevonden ten opzichte van de meetmethodiek voor de Nalevingsmeting 2002.

120 In de eerste fase van het onderzoek heeft een diepteonderzoek plaatsgevonden om te inventariseren op welke punten aanpassingen nodig waren om de meetmethodiek van 2002 te verfijnen. Hiervoor hebben de onderzoekers onder meer de volgende activiteiten uitgevoerd<sup>10</sup>:

- (a) Gesprekken met inkoop- en aanbestedingscoördinatoren van organisaties uit sectoren die onderdeel zijn van de meting;
- (b) Workshop met een klankbordgroep van stakeholders uit de diverse sectoren;
- (c) Juridische toetsing van de methodiek door Stibbe;
- (d) Toetsing van de meetmethodiek bij een drietal hoogleraren op het terrein van statistiek, aanbestedingsrecht en inkoop in de publieke sector. Deze 'wetenschappelijke toetscommissie' is drie keer bij elkaar gekomen.

121 Op basis van de hieruit verkregen input is, in afstemming met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie, besloten om de volgende aanpassingen te doen van de meetmethodiek:

- (a) Enkele wijzigingen in de inkooppakketindeling, om deze beter te laten aansluiten bij de actuele inkoop- en aanbestedingspraktijk<sup>11</sup>;
- (b) Wijzigingen in de contractduur per inkooppakket, om deze beter te laten aansluiten bij de gangbare praktijk bij het afsluiten van contracten;
- (c) Een keuze betreffende de Richtlijn Diensten en Werken voor inkooppakketten waarover in de praktijk discussie bestaat (met name betreffende klein onderhoudswerk);

<sup>10</sup> In bijlage E staat vermeld welke personen betrokken zijn geweest bij het onderzoek.

<sup>11</sup> Voor details: zie bijlage A. Dit geldt eveneens voor wijzigingen (b) en (c).

- (d) Bepaling van inkoopvolumes per inkooppakket op basis van (meer) inkoopdiagnoses. Hierop wordt ingegaan onder stap 1 in bijlage C;
- (e) Bepaling van de aanbestedingsplicht voor pakketten met beperkte homogeniteit (zie Stap 2 in bijlage C);
- (f) Uitsplitsing van onderzoeksresultaten naar omvangklassen van Gemeenten.

122 Naast een verfijning van de meetmethodiek, stond in het onderzoek de vergelijkbaarheid met de onderzoeksresultaten van de Nalevingsmeting 2002 voorop. De onderzoekers hebben de methodiek van de Nalevingsmeting 2002 toegepast op de brongegevens over 2004, om te kunnen bepalen wat de impact is van de wijzigingen in de methodiek op de nalevingspercentages. De toepassing van de nieuwe methodiek op de brongegevens over 2002 is niet mogelijk, doordat over 2002 onvoldoende informatie beschikbaar is over het uitgavenpatroon in inkooppakketten met een beperkte homogeniteit.

123 Uit deze analyse bleek dat de wijzigingen per saldo slechts een beperkt effect hebben. Voor de meeste sectoren geldt dat de nalevingspercentages met de gewijzigde methodiek slechts beperkt hoger uitvallen dan met de methodiek van de vorige nalevingsmeting. Gemeten in zowel inkoopvolume als in inkooppakketten valt de naleving in 2004 gemiddeld 4%-punt hoger uit dan wanneer de 'oude' methodiek zou zijn toegepast. Dit betekent concreet dat gemiddeld 4%-punt van de stijging in de nalevingspercentages in 2004 is toe te schrijven aan verbeteringen in de methodiek. Veelal zal de naleving per sector hierdoor niet in een andere 'nalevingsklasse' terecht komen.

124 Indien de huidige, verfijnde, meetmethodiek zou zijn toegepast op de brongegevens over 2002, dan was de gemeten naleving over 2002 wellicht beperkt (enkele procentpunten) hoger uitgekomen. Dit kan, zoals gezegd, niet worden vastgesteld. Uit het bovenstaande mag niet worden geconcludeerd dat de naleving in 2002 over de hele linie 4%-punt hoger was dan gerapporteerd. Ten eerste zou het effect van de toepassing van de verfijnde meetmethodiek op de brongegevens over 2002 waarschijnlijk kleiner zijn dan 4%-punt, omdat de naleving in 2002 op een lager niveau lag dan in 2004. Daarnaast is de 4%-punt een gemiddelde; per sector kan dit percentage hoger of lager uitkomen.

125 Gezien het beperkte effect en de wijze van rapporteren van de nalevingspercentages is geen correctiefactor toegepast om de nalevingspercentages over 2002 en 2004 met elkaar te kunnen vergelijken. Tevens betekent dit dat de meting van 2002 als robuust mag worden verondersteld.

## Leeswijzer

### Presentatie onderzoeksresultaten

126 Zoals eerder aangegeven worden in verschillende stappen van de analyses schattingen gemaakt van inkoopvolumes van een aanbestedende dienst. Deze kunnen een boven- of onderschatting zijn van de werkelijke inkoopvolumes. Dit betekent dat voor een individuele aanbestedende dienst de naleving te hoog of te laag kan zijn ingeschat. Nalevingspercentages zullen daarom niet op het niveau van een individuele aanbestedende dienst worden gerapporteerd.

127 Om recht te doen aan de doelstelling van het onderzoek (het geven van een *beeld* van de naleving) worden de nalevingspercentages gepresenteerd in grootteklassen van 10%-punt. Dat betekent dat per sector niet een absoluut nalevingspercentage wordt gerapporteerd, maar wordt aangegeven of de geschatte naleving voor die sector ligt tussen de 0-10%, 10-20%, 20-30%, et cetera<sup>12</sup>. Tevens wordt per sector een beeld gegeven van de spreiding in de naleving, door het aantal aanbestedende diensten te vermelden dat een bepaald nalevingspercentage heeft behaald. Deze gegevens zijn niet herleidbaar tot individuele aanbestedende diensten.

### Interpretatie van de resultaatstabellen

128 In de hiemavolgende hoofdstukken zijn tabellen opgenomen met nalevingspercentages. De interpretatie van deze tabellen is cruciaal voor het trekken van de juiste conclusies. Hieronder wordt een toelichting gegeven op deze tabellen aan de hand van fictieve voorbeelden.

129 De hiemavolgende tabel is een voorbeeld van hoe de nalevingspercentages worden gepresenteerd. De indeling in nalevingsklassen wordt ondersteund door een kleurstelling die loopt van geel (lage naleving) naar blauw (hoge naleving). In dit fictieve voorbeeld ligt de naleving voor Provincies tussen de 20 en 30%, gemeten in inkoopvolume. Dit betekent dat van het inkoopvolume van Provincies dat aanbesteed had moeten worden 20 à 30% daadwerkelijk Europees is aanbesteed. Gemeten in aantallen inkooppakketten ligt de naleving tussen 60 en 70%. Dit betekent dat van het aantal inkooppakketten van Provincies dat aanbesteed had moeten worden, 60 à 70% daadwerkelijk Europees is aanbesteed.

---

<sup>12</sup> De toepassing van grootteklassen heeft géén betrekking op betrouwbaarheidsintervallen of op de spreiding van de naleving in een sector. Een grootteklasse geeft alleen aan tussen welke onder- en bovengrens de naleving voor de totale sector valt.

Sector	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Kerndepartementen	0-10%	80-90%
Gemeenten	10-20%	70-80%
Provincies	20-30%	60-70%
Waterschappen	30-40%	50-60%
Academische ziekenhuizen	40-50%	40-50%
Hogescholen	50-60%	30-40%
Universiteiten	60-70%	20-30%
Rijksmusea	70-80%	10-20%
Politieregio's	80-90%	0-10%

Tabel 1.2: Voorbeeldtabel nalevingspercentages 2004

130 Hieronder is een voorbeeld gegeven van een tabel waarin de spreiding in de nalevingspercentages is weergegeven. Hierin zijn, om de leesbaarheid te behouden, klassen van 20%-punt gehanteerd. In dit fictieve voorbeeld voor een sector hebben vier aanbestedende diensten een naleving tussen 60 en 80%, wanneer de naleving wordt uitgedrukt in inkoopvolume. Gemeten in aantal inkooppakketten zijn er twee aanbestedende diensten met een naleving tussen 60 en 80%.

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	1	2	3	4	5
Aantal inkooppakketten	5	4	3	2	1

Tabel 1.3: Voorbeeldtabel spreiding in nalevingspercentages

## Rapportindeling

131 In het vervolg van deze rapportage worden de onderzoeksresultaten voor de gehele populatie en per sector van aanbestedende diensten gepresenteerd:

- (a) Hoofdstuk 2: Naleving gehele onderzoekspopulatie;
- (b) Hoofdstuk 3: Naleving Kerndepartementen;
- (c) Hoofdstuk 4: Naleving Gemeenten;
- (d) Hoofdstuk 5: Naleving Provincies;
- (e) Hoofdstuk 6: Naleving Waterschappen;
- (f) Hoofdstuk 7: Naleving publiekrechtelijke instellingen;

132 Hoofdstuk 8 bevat een beschouwing van de onderzoeksresultaten. Hierbij wordt onder andere ingegaan op mogelijke redenen waarom de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet altijd worden nageleefd. De bijlagen ten slotte bevatten een gedetailleerde beschrijving van de gehanteerde meetmethodiek.

### Definitie van aantal *getelde* aanbestedingen

In het vervolg van het rapport wordt op verschillende plaatsen gesproken over het **aantal getelde aanbestedingen**. Voor de juiste interpretatie van de onderzoeksresultaten is het van belang te weten wat de in het onderzoek gehanteerde definitie van deze term is. In het rapport wordt hiervoor de volgende definitie gehanteerd:

**Het aantal getelde aanbestedingen** is het aantal in de TED-database geregistreerde individuele aanbestedingen waarbij de volgende uitgangspunten gelden:

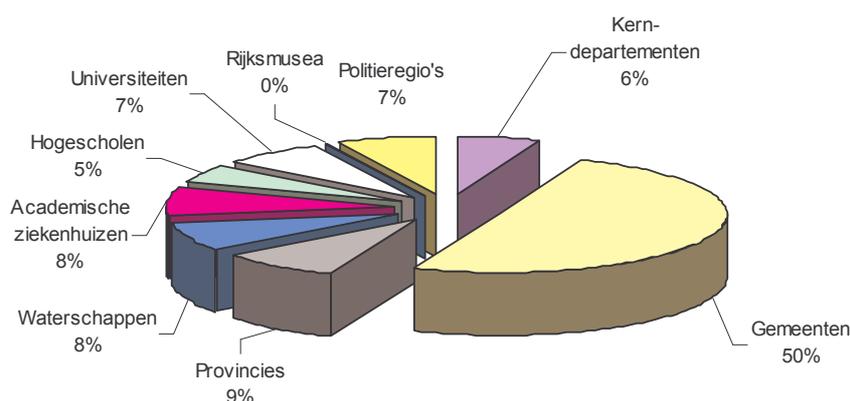
- (a) Indien een aanbesteding bestaat uit **meerdere percelen** is ieder perceel geteld als een individuele aanbesteding;
- (b) Indien in een aanbesteding bestaat uit een **samenwerkingsverband** van meerdere aanbestedende diensten, dan wordt deze aanbesteding voor iedere aanbestedende dienst apart geteld;
- (c) Voor de **uitsplitsing naar leveringen, diensten en werken** is voor de jaren 1998 en 1999 gebruik gemaakt van de informatie die de aanbestedende dienst in de aankondiging heeft opgenomen. Voor de jaren 2000 tot en met 2004 hebben de onderzoekers zelf de waarde 'leveringen, diensten of werken' voor iedere aanbesteding ingevuld (uiteraard mede gebaseerd op de waarde die in de aankondiging is opgenomen), omdat is gebleken dat in sommige gevallen de waarde in de aankondiging uit de TED-database fouten bevat en in sommige gevallen er geen waarde was ingevuld. In de presentatie van de aantallen getelde Europese aanbestedingen is om deze reden de uitsplitsing naar leveringen, diensten en werken alleen van het jaar 2000 weergegeven.

## 2 Naleving gehele onderzoekspopulatie

201 In dit hoofdstuk worden de belangrijkste onderzoeksresultaten gepresenteerd voor alle sectoren. Tevens worden de voor dit onderzoek getelde aantallen Europese aanbestedingen vergeleken met gegevens die door de CDIU zijn geregistreerd.

### Inkoopvolume per sector

202 Bij het beoordelen van de gevonden nalevingspercentages en het bepalen van het relatieve belang van de nalevingspercentages per sector ten opzichte van het totaal, is het van belang na te gaan wat de relatieve omvang is van de sectoren. In onderstaande figuur is de relatieve omvang weergegeven van elk van de sectoren ten opzichte van elkaar, gemeten in **aanbestedingsplichtig** inkoopvolume in 2004 (dat wil zeggen het inkoopvolume boven het drempelbedrag).



Figuur 2.1: Relatieve omvang sectoren (gemeten in aanbestedingsplichtig inkoopvolume)

203 Gemeenten zijn veruit de grootste sector; deze nemen 50% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume voor hun rekening. Het aanbestedingsplichtige inkoopvolume van Rijksmusea is zeer klein (afgerond 0% van het totaal over alle sectoren). De overige sectoren maken tussen de 5 en 9% uit van het totaal.

### Naleving in 2004

204 In hiernavolgende tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor de verschillende sectoren.

Sector	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Kerndepartementen	80-90%	70-80%
Gemeenten	40-50%	20-30%
Provincies	70-80%	40-50%
Waterschappen	50-60%	20-30%
Academische ziekenhuizen	50-60%	50-60%
Hogescholen	30-40%	10-20%
Universiteiten	50-60%	40-50%
Rijksmusea	0-10%	10-20%
Politieregio's	40-50%	40-50%

Tabel 2.1: Nalevingspercentages 2004

205 De resultaten in tabel 2.1 laten zien dat de nalevingspercentages een grote variatie kennen (0-10% tot 80-90%). De Kerndepartementen hebben, zowel gemeten in **inkoopvolume** als in **aantal inkooppakketten**, het hoogste nalevingspercentage. Hierbij merken we op dat de onderzochte Kerndepartementen slechts een beperkt deel van het totale inkoopvolume van de Rijksoverheid vertegenwoordigen, doordat alle andere zelfstandig aanbestedende diensten van de Rijksoverheid niet zijn onderzocht (zelfstandige bestuursorganen en agentschappen vallend onder de verantwoordelijkheid van de betreffende minister, alsmede enkele directoraten(-generaal)). De vermelde nalevingspercentages voor de Kerndepartementen zijn om die reden niet representatief voor de Rijksoverheid in haar totaliteit.

206 Provincies hebben, gemeten in inkoopvolume, eveneens een relatief hoge naleving. In aantal inkooppakketten gemeten, blijft de naleving door Provincies echter onder de 50%. Drie sectoren die behoren tot de publiekrechtelijke instellingen kennen een naleving tussen de 40 en 60%: Academische ziekenhuizen, Universiteiten en Politieregio's. De naleving in de overige vier sectoren blijft hierbij achter, met name wanneer de naleving wordt uitgedrukt in aantal inkooppakketten.

207 In het algemeen is de naleving in inkoopvolume hoger dan in aantal inkooppakketten. Een verklaring hiervoor is dat inkooppakketten met een hoog inkoopvolume vaker worden aanbesteed dan inkooppakketten met een laag (zij het aanbestedingsplichtig) inkoopvolume.

Sector	Leveringen		Diensten		Werken	
	Inkoop-volume	Aantal pakketten	Inkoop-volume	Aantal pakketten	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Kerndepartementen	60-70%	60-70%	90-100%	80-90%	-	-
Gemeenten	50-60%	20-30%	40-50%	20-30%	90-100%	80-90%
Provincies	60-70%	40-50%	70-80%	40-50%	80-90%	80-90%
Waterschappen	50-60%	10-20%	30-40%	20-30%	60-70%	60-70%
Academische ziekenhuizen	60-70%	60-70%	40-50%	50-60%	30-40%	20-30%
Hogescholen	30-40%	20-30%	20-30%	10-20%	50-60%	60-70%
Universiteiten	60-70%	40-50%	30-40%	30-40%	70-80%	60-70%
Rijksmusea	20-30%	0-10%	0-10%	10-20%	-	-
Politieregio's	60-70%	70-80%	20-30%	20-30%	-	-

Tabel 2.2: Nalevingspercentages 2004 uitgesplitst naar type aanbesteding

208 Uit bovenstaande tabel blijkt dat de naleving in alle sectoren voor werken aanzienlijk beter is dan voor leveringen en, met name, diensten. Uitzondering zijn de Academische ziekenhuizen. In die sector is de naleving voor leveringen juist het hoogst.

209 Uit diepteanalyses blijkt dat de naleving met name hoog is in de pakketgroepen 'Aanschaf/huur gebouwen en installaties' en 'Automatisering/telecommunicatie'<sup>13</sup>. De naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen kan met name worden verbeterd voor de pakketgroepen 'Personeelsgerelateerde zaken' en 'Adviseurs en flexibele arbeid'.

210 Het ontbreken van nalevingspercentages voor werken bij de Kerndepartementen en Rijksmusea wordt verklaard doordat de Rijksgebouwendienst verantwoordelijk is voor de realisatie en onderhoud van de huisvesting van organisaties in deze sectoren. Voor Politieregio's zijn er eveneens geen nalevingspercentages voor werken gepresenteerd. In deze sector zijn in de onderzoeksperiode geen aanbestedingsplichtige werken gerealiseerd.

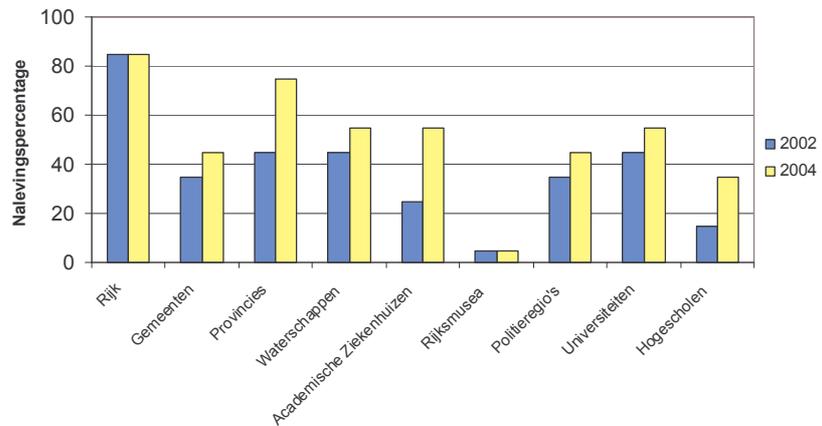
## Trends in de naleving

### Vergelijking naleving 2002 en 2004

211 In navolgende twee figuren is de vergelijking met de nalevingspercentages over 2002 weergegeven voor alle sectoren<sup>14</sup>. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het nalevingspercentage gemeten in inkoopvolume voor vrijwel alle sectoren is gestegen. Provincies en Academische ziekenhuizen kennen de grootste absolute stijging in het nalevingspercentage. Gemeenten, Waterschappen, Universiteiten en Politieregio's zijn licht gestegen.

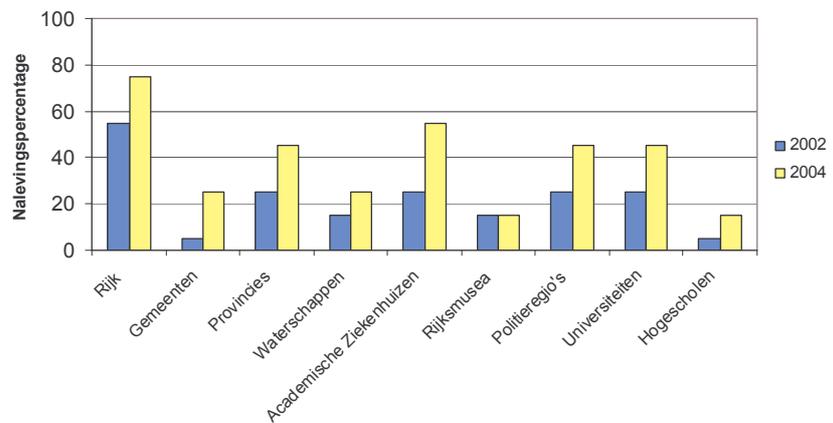
<sup>13</sup> Een pakketgroep is een verzameling inkooppakketten (zie de inkooppakketindeling in bijlage B).

<sup>14</sup> Bij het samenstellen van de figuren is uitgegaan van het gemiddelde van de boven- en ondergrens waarbinnen de naleving van een sector valt. Ligt de naleving bijvoorbeeld tussen 70 en 80%, dan is dit in de figuur weergegeven als 75%.



Figuur 2.2: Vergelijking nalevingspercentages 2002 en 2004 (gemeten in inkoopvolume)

212 Het nalevingspercentage gemeten in aantal inkooppakketten is eveneens in de meeste sectoren gestegen. Hierbij vallen met name de Gemeenten en Academische ziekenhuizen op. Gemeenten kennen de grootste relatieve stijging (2004 ten opzichte van 2002), Academische ziekenhuizen de grootste stijging in absolute termen.



Figuur 2.3: Vergelijking nalevingspercentages 2002 en 2004 (gemeten in aantal inkooppakketten)

213 In de tabel 2.3 zijn de nalevingscijfers voor alle sectoren nog eens naast elkaar gezet. Tevens is de stijging van 2002 op 2004 (in procentpunt) per sector weergegeven<sup>15</sup>. In deze tabel is onder andere te zien dat de naleving van Kerndepartementen gemeten in inkoopvolume nauwelijks is

<sup>15</sup> De omvangsklasse van de stijging is berekend op basis van de onderliggende nalevingspercentages per sector. Voorbeeld: stel dat de naleving voor een sector in 2002 27% was (20-30%) en in 2004 45% (40-50%). De stijging is dan 18%-punt. Dit valt in de categorie 10-20%.

gestegen, terwijl de naleving in aantal inkooppakketten wel is toegenomen. Dit betekent dat de naleving in inkooppakketten met een relatief laag inkoopvolume met name is toegenomen.

Sector	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	Stijging	2002	2004	Stijging
Kerndepartementen	80-90%	80-90%	0-10%	50-60%	70-80%	10-20%
Gemeenten	30-40%	40-50%	10-20%	0-10%	20-30%	10-20%
Provincies	40-50%	70-80%	30-40%	20-30%	40-50%	10-20%
Waterschappen	40-50%	50-60%	10-20%	10-20%	20-30%	10-20%
Academische ziekenhuizen	20-30%	50-60%	30-40%	20-30%	50-60%	30-40%
Hogescholen	10-20%	30-40%	10-20%	0-10%	10-20%	10-20%
Universiteiten	40-50%	50-60%	10-20%	20-30%	40-50%	20-30%
Rijksmusea	0-10%	0-10%	0-10%	10-20%	10-20%	0-10%
Politieregio's	30-40%	40-50%	10-20%	20-30%	40-50%	20-30%

Tabel 2.3: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor alle sectoren

### Trends in aantallen getelde Europese aanbestedingen

214 Het aantal in de TED-database getelde aanbestedingen geeft aan in welke mate er Europese aanbestedingen hebben plaatsgevonden in de periode 1998-2004. In onderstaande tabel is per jaar het aantal getelde Europese aanbestedingen weergegeven per sector en totaal<sup>16</sup>. Hierin zijn ook Europese aanbestedingen meegeteld die hebben plaatsgevonden voor inkooppakketten waarvan het inkoopvolume niet boven het drempelbedrag voor Europees aanbesteden ligt. Dit komt bijvoorbeeld voor bij een Europese aanbesteding door een samenwerkingsverband tussen Gemeenten. Vaak doen ook kleine Gemeenten mee met een dergelijke aanbesteding, hoewel de desbetreffende Gemeente niet aanbestedingsplichtig is voor dat pakket. Deze Europese aanbesteding wordt voor alle deelnemende Gemeenten meegeteld in onderstaande tabel. Deze vrijwillige Europese aanbestedingen hebben echter geen effect op de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen.

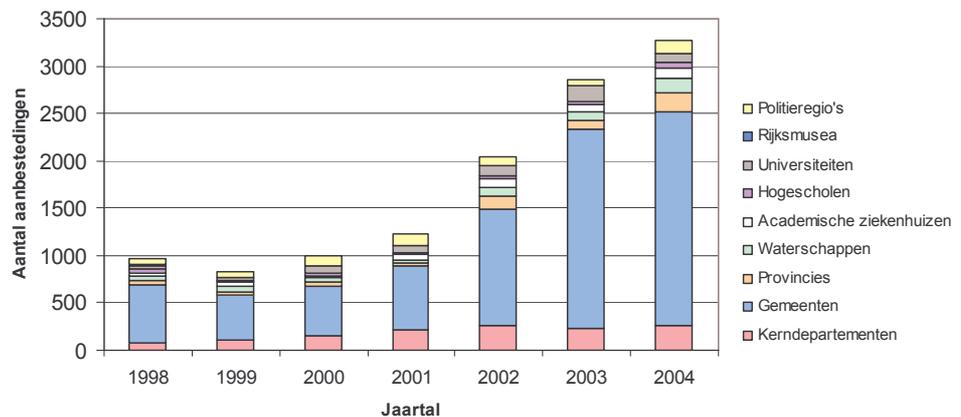
<sup>16</sup> Op basis van gevonden aankondigingen van een overheidsopdracht en aankondigingen van een geplaatste overheidsopdracht. Voor Waterschappen en Hogescholen zijn alleen Europese aanbestedingen meegeteld die zijn uitgevoerd door aanbestedende diensten uit de steekproef.

Sector	Jaartal						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kerndepartementen	79	106	153	218	262	228	261
Gemeenten	618	470	524	675	1226	2108	2258
Provincies	43	38	47	33	136	95	201
Waterschappen	47	60	47	22	99	90	148
Academische ziekenhuizen	34	43	19	62	95	77	117
Hogescholen	34	16	18	15	27	24	60
Universiteiten	42	36	77	77	104	173	91
Rijksmusea	2	6	2	3	4	2	3
Politieregio's	71	49	112	125	89	53	130
<b>Totaal</b>	<b>970</b>	<b>824</b>	<b>999</b>	<b>1230</b>	<b>2042</b>	<b>2850</b>	<b>3269</b>

Tabel 2.4: Aantal getelde Europese aanbestedingen over de periode 1998-2004

215 Tabel 2.4 laat zien dat het aantal getelde Europese aanbestedingen in de jaren 1998-2004 aanzienlijk is gestegen. De sterkste procentuele stijging is waar te nemen bij de Provincies. In absolute termen is de stijging bij Gemeenten veruit het grootst. Opvallend is de terugval in het aantal Europese aanbestedingen bij Universiteiten van 2003 op 2004. Dit kan een natuurlijke fluctuatie zijn, omdat niet ieder jaar een gelijk aantal aanbestedingen wordt uitgevoerd. Dergelijke fluctuaties tussen jaren zijn ook bij andere sectoren zichtbaar.

216 In onderstaande figuur is de hierboven beschreven trend grafisch weergegeven. Duidelijk te zien is dat de stijging in het totaal aantal aanbestedingen tussen 2001 en 2002 zich heeft voortgezet in de jaren daaropvolgend. Ook is duidelijk te zien dat Gemeenten gezamenlijk veruit de meeste Europese aanbestedingen uitvoeren, doordat deze sector het grootste aanbestedingsplichtige volume kent.



Figuur 2.4: Aantal getelde Europese aanbestedingen 1998-2004 per sector

217 In de drie volgende tabellen is het aantal getelde Europese aanbestedingen weergegeven met een uitsplitsing naar leveringen, diensten en werken. Om eerder genoemde redenen is deze uitsplitsing gemaakt vanaf het jaar 2000<sup>17</sup>.

Sector	Jaartal				
	2000	2001	2002	2003	2004
Kerndepartementen	37	79	71	61	44
Gemeenten	79	118	220	416	490
Provincies	6	4	35	11	28
Waterschappen	15	10	47	40	31
Academische ziekenhuizen	13	39	68	50	90
Hogescholen	4	4	8	12	11
Universiteiten	22	26	31	35	41
Rijksmusea	2	3	1	0	1
Politieregio's	89	107	46	41	87
<b>Totaal</b>	<b>267</b>	<b>390</b>	<b>527</b>	<b>666</b>	<b>823</b>

Tabel 2.5: Aantal getelde Europees aanbestede leveringen over de periode 2000-2004

218 Het aantal getelde Europese aanbestede leveringen is vanaf 2000 sterk gestegen. Met name de stijging bij Gemeenten en Academische ziekenhuizen is opvallend groot.

Sector	Jaartal				
	2000	2001	2002	2003	2004
Kerndepartementen	108	138	186	167	212
Gemeenten	305	444	850	1499	1391
Provincies	21	21	83	61	96
Waterschappen	25	11	34	35	77
Academische ziekenhuizen	6	23	20	22	17
Hogescholen	5	8	13	12	43
Universiteiten	30	27	51	119	37
Rijksmusea	0	0	3	2	2
Politieregio's	23	11	32	11	24
<b>Totaal</b>	<b>523</b>	<b>683</b>	<b>1272</b>	<b>1928</b>	<b>1899</b>

Tabel 2.6: Aantal getelde Europees aanbestede diensten over de periode 2000-2004

219 Het aantal Europees aanbestede diensten is na 2001 aanzienlijk gestegen. In 2004 lijkt het aantal zich wat te stabiliseren, met name bij Gemeenten. In de tabel is te zien dat de eerder genoemde fluctuatie in het aantal Europese aanbestedingen door Universiteiten wordt veroorzaakt door een fluctuatie in het aantal Europees aanbestede opdrachten voor leveringen.

<sup>17</sup> Enkele Europese aanbestedingen konden niet aan een inkooppakket worden toegekend. Van deze aanbestedingen zijn de aantallen niet opgenomen in de tabellen voor leveringen, diensten en werken. Hierdoor kan de som van de getelde Europese aanbestedingen iets afwijken van de aantallen in tabel 2.4.

Sector	Jaartal				
	2000	2001	2002	2003	2004
Kerndepartementen	8	0	5	0	2
Gemeenten	140	113	156	193	373
Provincies	20	8	18	23	77
Waterschappen	7	1	18	15	40
Academische ziekenhuizen	0	0	7	5	10
Hogescholen	9	3	6	0	6
Universiteiten	25	24	22	19	13
Rijksmusea	0	0	0	0	0
Politieregio's	0	7	11	1	19
<b>Totaal</b>	<b>209</b>	<b>156</b>	<b>243</b>	<b>256</b>	<b>540</b>

Tabel 2.7: Aantal getelde Europees aanbestede werken over de periode 2000-2004

220 Het aantal Europees aanbestede werken is vanaf 2001 sterk toegenomen. De sterkste stijging is waar te nemen tussen 2003 en 2004, met name bij Gemeenten en Provincies.

### Vergelijking met CDIU-gegevens

221 Een van de onderzoeksvragen van dit onderzoek luidt 'relateer de resultaten aan het jaarlijks door de CDIU uitgevoerde statistische onderzoek'. Dit onderzoek wordt door de CDIU uitgevoerd ter invulling van de statistiekverplichting, volgend uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen (Werken, Art. 34, Leveringen Art. 31, Diensten Art 39, Nutssectoren, Art. 42)<sup>18</sup>.

222 CDIU staat voor Centrale Dienst voor In- en Uitvoer. Deze dienst is onderdeel van de Douane (Ministerie van Financiën). De gegevens van de CDIU worden verkregen uit een jaarlijks onderzoek waarin aanbestedende diensten een vragenlijst krijgen toegestuurd. Hen wordt verzocht om hierin aan te geven wat zij in dat jaar Europees hebben aanbesteed en de antwoorden te retourneren aan de CDIU. De samengevoegde gegevens worden vervolgens aan de Europese Commissie gerapporteerd. Hogescholen worden niet bevraagd door de CDIU.

223 De vergelijking van de door CDIU verzamelde gegevens met de getelde aanbestedingen in de TED-database heeft ten doel vast te stellen in hoeverre de gegevens, die in het kader van de statistiekverplichting over Europese aanbestedingen worden verzameld, een volledig beeld geven van het werkelijke aantal Europese aanbestedingen.

<sup>18</sup> De verplichting tot gegevensverstrekking is verder uitgewerkt in de 'Regeling gegevensverstrekking overheidsaanbestedingen en aanbestedingen nutssector' (zie Staatscourant nummer 99 d.d. 23 mei 1995, laatstelijk gewijzigd Staatscourant nummer 25 d.d. 2 februari 1999).

224 In tabel 2.7 zijn de gegevens van de CDIU over 2003 en 2004 gekoppeld aan de voor dit onderzoek verzamelde gegevens uit de TED-database over dezelfde periode. In de tabel staan drie kolommen:

- (a) Het aantal getelde Europese aanbestedingen in de TED-database;
- (b) Het aantal Europese aanbestedingen in TED-database **zonder dubbel telling voor percelen**;
- (c) Het aantal Europese aanbestedingen dat wordt gemeld bij CDIU.

225 De tweede kolom is toegevoegd om een zuivere vergelijking tussen TED-database en CDIU mogelijk te maken. Bij de CDIU-aantallen zijn percelen niet als aparte aanbestedingen meegeteld, terwijl in de Nalevingsmeting Aanbesteden gesteld is dat één *perceel* gelijk is aan één *aanbesteding*.

Sector	2003-2004		
	Aantal geteld TED (met percelen)	Aantal TED (geen percelen)	Aantal CDIU
Kerndepartementen	489	346	194
Gemeenten	4366	2746	532
Provincies	296	189	129
Waterschappen	238	129	66
Academische ziekenhuizen	194	128	58
Hogescholen	84	42	-
Universiteiten	264	138	82
Rijksmusea	5	5	7
Politieregio's	183	118	26

Tabel 2.7: Het aantal getelde Europese aanbestedingen (met en zonder dubbel telling voor percelen) in de TED-database vergeleken met het aantal bij het CDIU aangemelde aanbestedingen in 2003 en 2004

226 Duidelijk volgt uit deze tabel dat het aantal Europese aanbestedingen dat door CDIU wordt geregistreerd aanzienlijk kleiner is dan het aantal in de TED-database, met name bij de sector Gemeenten. De verhouding tussen de door de CDIU geregistreerde aanbestedingen en de in de TED-database getelde aanbestedingen is circa 3 op 10. Dit betekent concreet dat van het totale aantal in de TED-database opgenomen aanbestedingen 30% gemeld wordt aan de Europese commissie en 70% niet.

227 Bij de Rijksmusea is het aantal door de CDIU geregistreerde aanbestedingen hoger dan het getelde aantal in de TED-database. Na een vergelijking van de CDIU-gegevens met de getelde aanbestedingen in de TED-database bleek dat het hier een aantal aanbestedingen betreft die weliswaar gegund zijn in 2003, maar waarvan de aankondiging van de aanbesteding reeds in 2002 is gedaan. Deze aanbestedingen zijn in dit onderzoek toebedeeld aan 2002.

228 Het grote verschil tussen de in de TED-database teruggevonden aanbestedingen en de bij de CDIU aangemelde aanbestedingen valt deels te verklaren uit de non-respons van de aanbestedende diensten op de vragenlijst van de CDIU. Deze non-respons is echter relatief

gering. Van het totaal aantal aanbestedende diensten dat een verzoek heeft gekregen tot medewerking heeft circa 85% gereageerd.

229 Uit het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat aanbestedende diensten over het algemeen (85%) wél de vragenlijst ingevuld retourneren, maar zeer onvolledig zijn in het aantal Europese aanbestedingen dat zij rapporteren. Daarmee geven de CDIU-gegevens een onvolledig beeld van de aanbestedingspraktijk in Nederland en wordt dus een onvolledig aantal Europese aanbestedingen aan de Europese Commissie gerapporteerd. Deze vertekening verklaart mogelijk het ontstane beeld dat Nederland binnen de Europese Unie relatief slecht 'scoort' op het gebied van Europees aanbesteden.

## **Conclusie**

230 De belangrijkste conclusies die uit dit hoofdstuk kunnen worden getrokken zijn:

- (a) De naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is over vrijwel de hele linie verbeterd, maar er blijft veel verbetering mogelijk;
- (b) De naleving bij werken is hoger dan bij leveringen en diensten. De naleving is vooral hoog in de pakketgroepen 'Aanschaf/huur gebouwen en installaties' en 'Automatisering/telecommunicatie'. De naleving kan nog sterk worden verbeterd voor de pakketgroepen 'Personeelsgerelateerde zaken' en 'Adviseurs en flexibele arbeid';
- (c) Het aantal door de CDIU geregistreerde Europese aanbestedingen is slechts 30% van het werkelijke aantal Europese aanbestedingen. De hierop gebaseerde rapportages aan de Europese Commissie zijn dus zeer onvolledig.

## 3 Naleving Kerndepartementen

301 Voor de Kerndepartementen is, in plaats van jaarrekeningen, gebruik gemaakt van eerder uitgevoerde inkoopdiagnoses. Zoals eerder in het rapport gemeld voeren Kerndepartementen periodiek inkoopdiagnoses uit. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van recente inkoopdiagnoses van elf ministeries.

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

### Naleving in 2004

303 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor de Kerndepartementen, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten. De gevonden nalevingspercentages zijn de hoogste van alle onderzochte sectoren. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door het nalevingspercentage van diensten. Voor leveringen geldt dat er meerdere categorieën zijn met een nalevingspercentage tussen 60 en 70%.

304 De Kerndepartementen voeren zelf geen werken uit. Deze worden vaak via bijvoorbeeld de Rijksgebouwendienst (Ministerie van VROM) of Rijkswaterstaat (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) gerealiseerd. Uit analyses blijkt dat de naleving met name hoog is voor de pakketgroepen 'Adviseurs en flexibele arbeid' en Exploitatie/beheer gebouwen en installaties'. De hoge naleving voor 'Adviseurs en flexibele arbeid' is opvallend, omdat deze pakketgroep bij de overige sectoren juist matig wordt aanbesteed. De naleving is juist laag voor de pakketgroepen 'Personeelsgerelateerde uitgaven' (waaronder bijvoorbeeld uitgaven voor Recrutement en ARBO-diensten).

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	80-90%	70-80%
Leveringen	60-70%	60-70%
Diensten	90-100%	80-90%
Werken	-	-

Tabel 3.1: Nalevingspercentages Kerndepartementen in 2004

## Spreiding in nalevingspercentages

305 In onderstaande tabel is de spreiding weergegeven van de nalevingspercentages voor de Kerndepartementen. De spreiding is relatief gering. Vijf van de elf Kerndepartementen hebben op basis van het inkoopvolume een nalevingspercentage van meer dan 80%. De naleving op basis van aantal inkooppakketten ligt in zeven van de elf gevallen tussen 60 en 80%.

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	0	0	1	5	5
Aantal inkooppakketten	0	0	2	7	2

Tabel 3.2: Spreiding in nalevingspercentages per sector – Kerndepartementen

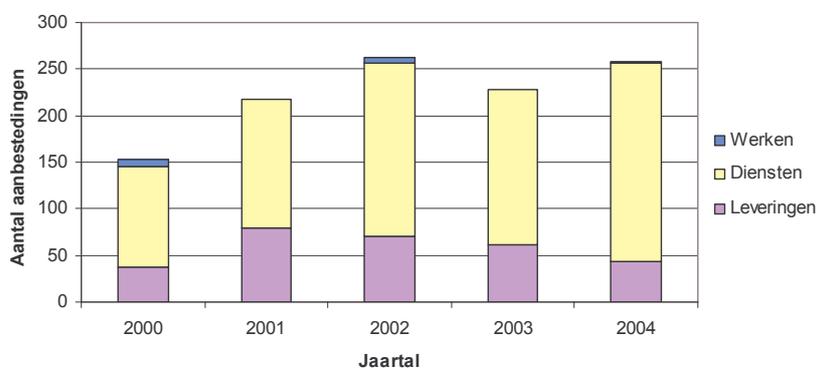
## Trends in de naleving

306 In onderstaande tabel is de vergelijking met de nalevingspercentages 2002 weergegeven. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Het blijkt dat het nalevingspercentage voor diensten ten opzichte van 2002 is verbeterd. Opmerkelijk is dat het nalevingspercentage voor leveringen, gemeten in inkoopvolume, is gedaald.

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2002	2004	2002	2004
Alle leveringen, diensten en werken	80-90%	80-90%	50-60%	70-80%
Leveringen	70-80%	60-70%	60-70%	60-70%
Diensten	80-90%	90-100%	50-60%	80-90%
Werken	-	-	-	-

Tabel 3.3: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor Kerndepartementen, uitgesplitst naar type aanbesteding

307 In hiernavolgende figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen door Kerndepartementen weergegeven over de periode 2000-2004.



Figuur 3.1: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar door Kemdepartementen, uitgesplitst naar type aanbesteding

308 Figuur 3.1 laat tot en met het jaar 2002 een stijging zien van het aantal Europese aanbestedingen per jaar, met name voor diensten. Er is echter na 2002 een trendbreuk waarneembaar. Het totale aantal Europese aanbestedingen neemt in 2003 af en stijgt daarna weer, echter niet boven het niveau van 2002. Het aantal aanbestedingen voor leveringen daalt vanaf 2001. Op hoofdlijnen kan worden geconcludeerd dat voor de Kemdepartementen een zekere stabilisatie van de naleving heeft plaatsgevonden.

## Conclusie

309 Bij de Kemdepartementen is sprake van een stabilisatie van de naleving van rond de 80%. Op het oog lijkt hiermee een 'plafond' te zijn bereikt. Echter, de naleving bij enkele individuele aanbestedende diensten van 90 à 100% én de beperkte stijging die zich in 2004 heeft voorgedaan, laten zien dat een verdere stijging zeker mogelijk is. Dit vergt wellicht wel een volgende stap in de verdere professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie van een aanbestedende dienst.

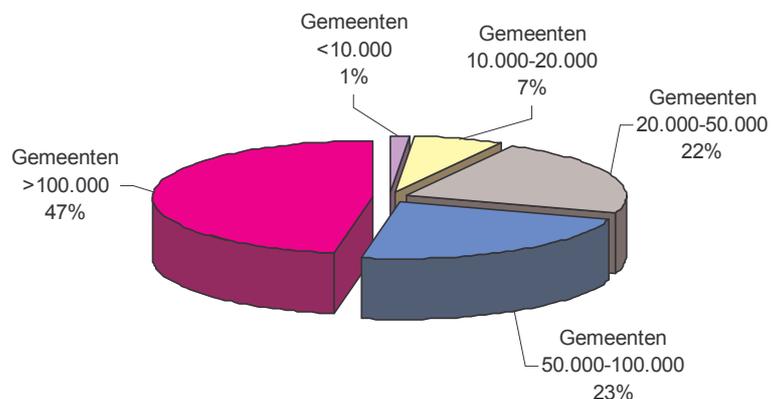


## 4 Naleving Gemeenten

401 In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten voor de sector Gemeenten gepresenteerd. Tevens worden deze vergeleken met de resultaten van een onderzoek naar de verplichte rechtmatigheidstoets bij Gemeenten door de (externe) accountant. In de Nalevingsmeting 2004 is voor het eerst een uitsplitsing gemaakt naar vijf omvangsklassen van Gemeenten. In de Nalevingsmeting 2002 is deze uitsplitsing van de onderzoeksresultaten niet gemaakt. Hierdoor is een vergelijking tussen 2002 en 2004 alleen mogelijk voor de sector Gemeenten in zijn totaliteit.

### Inkoopvolume per omvangsklasse van Gemeenten

402 Bij het beoordelen van de nalevingspercentages per omvangsklasse van Gemeenten en het relatieve belang ervan ten opzichte van de totale sector Gemeenten, is het relevant om inzicht te hebben in het aanbestedingsplichtige inkoopvolume per omvangsklasse in 2004. In onderstaande figuur is het aanbestedingsplichtige inkoopvolume per omvangsklasse afgezet tegen de andere omvangsklassen. Hierin is te zien dat de 25 Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners bijna de helft van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume omvatten. Het aantal Gemeenten met minder dan 10.000 inwoners wordt, als gevolg van fusies, steeds kleiner. Het aanbestedingsplichtig inkoopvolume in deze omvangsklasse zal dus (verder) afnemen.



Figuur 4.1: Relatieve omvang Gemeenten (gemeten in aanbestedingsplichtig inkoopvolume)

### Naleving in 2004

403 Tabel 4.1 laat het nalevingspercentage in 2004 van de Gemeenten per omvangsklasse zien. Hieruit blijkt duidelijk dat de naleving consistent hoger is naar mate de Gemeenten groter zijn. De

naleving bij kleinere Gemeenten (minder dan 20.000 inwoners) is kleiner dan 10%, hoewel het totale inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden relatief klein is.

	<b>Inkoop- volume</b>	<b>Aantal pakketten</b>
Gemeenten (< 10.000 inw.)	0-10%	0-10%
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	0-10%	0-10%
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	20-30%	10-20%
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	30-40%	20-30%
Gemeenten (> 100.000 inw.)	60-70%	40-50%

Tabel 4.1: Nalevingspercentages Gemeenten per omvangsklasse in 2004

404 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor de totale sector Gemeenten, waarbij onderscheid is gemaakt naar leveringen, diensten en werken. Het nalevingspercentage voor werken is veruit het hoogst. Voor de overige categorieën is de naleving substantieel lager. Net als bij andere sectoren is de naleving op inkoopvolume hoger dan op aantal inkooppakketten.

	<b>Inkoop- volume</b>	<b>Aantal pakketten</b>
Alle leveringen, diensten en werken	40-50%	20-30%
Leveringen	50-60%	20-30%
Diensten	40-50%	20-30%
Werken	90-100%	80-90%

Tabel 4.2: Nalevingspercentages Gemeenten in 2004

405 In de hiernavolgende tabellen worden per omvangsklasse de nalevingspercentages gepresenteerd voor leveringen, diensten en werken.

	<b>Inkoop- volume</b>	<b>Aantal pakketten</b>
Alle leveringen, diensten en werken	0-10%	0-10%
Leveringen	0-10%	0-10%
Diensten	0-10%	0-10%
Werken	-	-

Tabel 4.3: Nalevingspercentages Gemeenten (< 10.000 inwoners) in 2004

406 Gemeenten met minder dan 10.000 inwoners kennen over de hele linie het laagste nalevingspercentage. Voor zowel leveringen als diensten is het percentage niet hoger dan 10%. Door Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn geen werken aanbesteed die het drempelbedrag overstijgen. Voor werken is daarom geen nalevingspercentage bepaald.

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	0-10%	0-10%
Leveringen	0-10%	0-10%
Diensten	0-10%	0-10%
Werken	-	-

Tabel 4.4: Nalevingspercentages Gemeenten (10.000 – 20.000 inwoners) in 2004

407 Ook voor Gemeenten met een inwonertal tussen 10.000 en 20.000 geldt dat de nalevingspercentages niet boven de 10% uitkomen. Uit analyses blijkt dat met name aanbestedingsplichtige opdrachten in de pakketgroep 'Advies en flexibele arbeid' niet Europees zijn aanbesteed.

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	20-30%	10-20%
Leveringen	10-20%	10-20%
Diensten	20-30%	20-30%
Werken	-	-

Tabel 4.5: Nalevingspercentages Gemeenten (20.000 – 50.000 inwoners) in 2004

408 Het nalevingspercentage voor leveringen en diensten ligt voor Gemeenten in de omvangsklasse tussen 20.000 en 50.000 inwoners tussen de 10% en 30%. Ook hier geldt dat de naleving met name achterblijft voor de pakketgroep 'Advies en flexibele arbeid'.

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	30-40%	20-30%
Leveringen	30-40%	20-30%
Diensten	20-30%	20-30%
Werken	90-100%	90-100%

Tabel 4.6: Nalevingspercentages Gemeenten (50.000 – 100.000 inwoners) in 2004

409 Gemeenten met een inwonertal hoger dan 50.000 zijn met een nalevingspercentage tussen 90% en 100% voor werken de enige groep aanbestedende diensten met een dergelijk hoog nalevingspercentage. Opmerkelijk is dat het nalevingspercentage voor leveringen en diensten hierbij achterblijft.

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	60-70%	40-50%
Leveringen	60-70%	40-50%
Diensten	60-70%	40-50%
Werken	90-100%	80-90%

Tabel 4.7: Nalevingspercentages Gemeenten (> 100.000 inwoners) in 2004

410 Het nalevingspercentage op inkoopvolume en aantal inkooppakketten is voor Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners het hoogst van alle Gemeenten. Ook hier is de mate van naleving op het inkoopvolume hoger dan op het aantal inkooppakketten. De hoge naleving voor werken wordt onder andere verklaard door de hoge naleving in de pakketgroep 'Aanschaf/huur gebouwen en installaties'.

## Spreiding in nalevingspercentages

411 In onderstaande tabellen is de spreiding weergegeven van de nalevingspercentages voor de Gemeenten, uitgesplitst naar de naleving uitgedrukt in inkoopvolume en in aantal inkooppakketten. Per omvangsklasse van Gemeenten is het aantal Gemeenten weergegeven dat een bepaalde naleving heeft behaald. De meeste Gemeenten bevinden zich in de categorie tussen 0 en 20%. Tevens is te zien dat de spreiding groter is voor de grotere Gemeenten.

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Gemeenten (< 10.000 inw.)	79	0	0	0	0
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	145	18	0	0	1
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	96	44	29	6	0
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	9	19	10	2	0
Gemeenten (> 100.000 inw.)	1	2	11	6	5
<b>Totaal</b>	<b>330</b>	<b>83</b>	<b>50</b>	<b>14</b>	<b>6</b>

Tabel 4.8: Spreiding in nalevingspercentages per omvangsklasse (in inkoopvolume) – Gemeenten

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Gemeenten (< 10.000 inw.)	79	0	0	0	0
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	150	12	2	0	0
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	103	64	8	0	0
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	12	23	5	0	0
Gemeenten (> 100.000 inw.)	0	8	12	5	0
<b>Totaal</b>	<b>344</b>	<b>107</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>0</b>

Tabel 4.9: Spreiding in nalevingspercentages per omvangsklasse (in aantal inkooppakketten) – Gemeenten

## Trends in de naleving

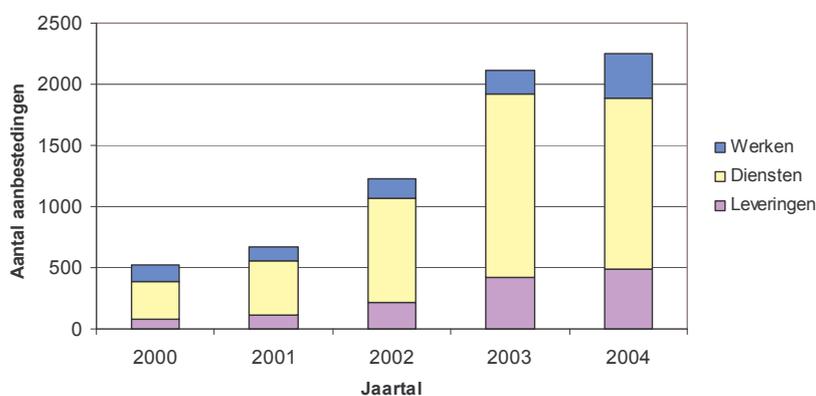
412 In tabel 4.10 is de vergelijking met het nalevingspercentage 2002 weergegeven. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Het nalevingspercentage is voor alle typen aanbestedingen gestegen, waarbij de grootste stijging is waar te nemen bij leveringen en diensten.

413 Zoals eerder gezegd is de vergelijking per omvangsklasse niet te maken. De reden hiervoor is dat in de Nalevingsmeting 2002 geen uitsplitsing is gemaakt naar omvangsklassen.

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2002	2004	2002	2004
Alle leveringen, diensten en werken	30-40%	40-50%	0-10%	20-30%
Leveringen	20-30%	50-60%	10-20%	20-30%
Diensten	10-20%	40-50%	0-10%	20-30%
Werken	70-80%	90-100%	40-50%	80-90%

Tabel 4.10: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor Gemeenten, uitgesplitst naar type aanbesteding

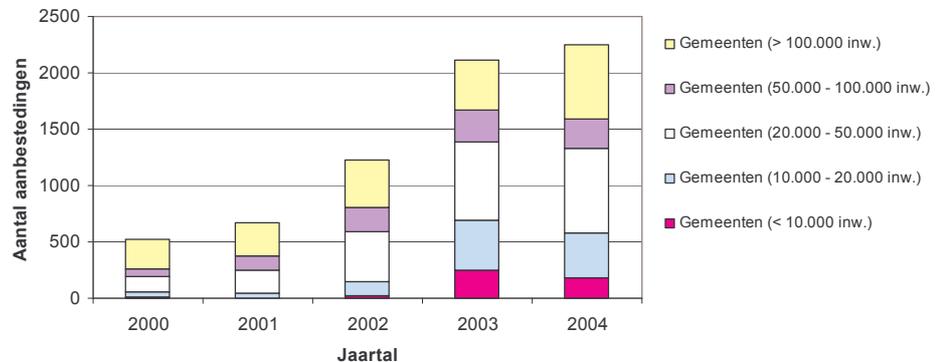
414 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen door Gemeenten weergegeven over de periode 2000-2004. Het aantal getelde Europese aanbestedingen neemt sterk toe. De grootste stijging is waar te nemen bij diensten, in de periode 2001 - 2003. Procentueel is de toename bij werken en leveringen sterk tussen 2001 en 2004.



Figuur 4.2: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar door Gemeenten, uitgesplitst naar type aanbesteding

415 In figuur 4.3 is het aantal getelde aanbestedingen door Gemeenten weergegeven over de periode 2000-2004, uitgesplitst naar omvangsklassen van Gemeenten. Opvallend is de stijging van het aantal getelde aanbestedingen voor de kleine en middelgrote Gemeenten (tot 50.000 inwoners). Wellicht is hier sprake van een inhaalslag.

416 De sterke stijging voor kleinere Gemeenten wordt ook verklaard doordat Gemeenten steeds vaker regionaal samenwerken op het gebied van inkoop en Europees aanbesteden, bijvoorbeeld voor de levering van gas en elektra. Kleinere Gemeenten, voor wie het inkoopvolume op dit pakket niet altijd boven het drempelbedrag ligt, nemen regelmatig deel aan een dergelijk samenwerkingsverband. Een gezamenlijke Europese aanbesteding wordt in dit onderzoek meegeteld als afzonderlijke aanbesteding voor elk van de deelnemende Gemeenten, ook als een Gemeente dat pakket vrijwillig Europees aanbesteedt. Bij de bepaling van de nalevingspercentages wordt echter alleen naar aanbestedingsplichtige inkooppakketten gekeken.



Figuur 4.3: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar per omvangsklasse

417 In onderstaande drie tabellen wordt voor de jaren 2000-2004 het aantal getelde Europese aanbestedingen weergegeven per omvangsklasse, uitgesplitst naar leveringen, diensten en werken.

Sector	Jaartal				
	2000	2001	2002	2003	2004
Gemeenten (< 10.000 inw.)	1	1	1	28	51
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	2	0	9	61	105
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	6	36	48	133	163
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	25	26	53	77	61
Gemeenten (> 100.000 inw.)	45	55	109	117	110
<b>Totaal</b>	<b>79</b>	<b>118</b>	<b>220</b>	<b>416</b>	<b>490</b>

Tabel 4.11: Aantal getelde Europees aanbestede leveringen over de periode 2000-2004 per omvangsklasse

418 Het aantal Europees aanbestede opdrachten voor diensten is in alle omvangsklassen sterk toegenomen, maar met name bij de kleinere Gemeenten. Dit heeft onder andere te maken met de eerder genoemde samenwerkingsverbanden tussen Gemeenten voor bijvoorbeeld gas en elektra.

Sector	Jaartal				
	2000	2001	2002	2003	2004
Gemeenten (< 10.000 inw.)	7	4	20	217	113
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	35	36	108	375	263
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	114	145	354	523	489
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	38	88	151	178	163
Gemeenten (> 100.000 inw.)	111	171	217	206	364
<b>Totaal</b>	<b>305</b>	<b>444</b>	<b>850</b>	<b>1499</b>	<b>1392</b>

Tabel 4.12: Aantal getelde Europees aanbestede diensten over de periode 2000-2004 per omvangsklasse

419 Na 2001 is er sprake van een toenemende stijging van het aantal Europees aanbestede diensten. Deze trend is bij elke omvangsklasse waar te nemen. In 2004 is echter weer een daling te zien, met name bij kleinere Gemeenten.

Sector	Jaartal				
	2000	2001	2002	2003	2004
Gemeenten (< 10.000 inw.)	0	0	0	0	15
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	7	3	5	11	32
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	16	21	45	39	97
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	15	15	10	25	38
Gemeenten (> 100.000 inw.)	102	74	96	118	191
<b>Totaal</b>	<b>140</b>	<b>113</b>	<b>156</b>	<b>193</b>	<b>373</b>

Tabel 4.13: Aantal getelde Europees aanbestede werken over de periode 2000-2004 per omvangsklasse

420 De grotere Gemeenten hebben de meeste Europese aanbestedingen voor werken uitgevoerd. Opmerkelijk is dat Gemeenten met minder dan 10.000 inwoners tot en met 2003 geen werken Europees hebben aanbesteed, terwijl hiervoor in 2004 vijftien aanbestedingen zijn geweest.

### Conclusie met betrekking tot de naleving door Gemeenten

421 De belangrijkste conclusies met betrekking tot de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen door Gemeenten zijn:

- (a) De naleving is ten opzichte van 2002 verbeterd, met name de naleving gemeten in aantal inkooppakketten. Ook het aantal getelde Europese aanbestedingen is gestegen;
- (b) Wel is er een groot verschil tussen de verschillende omvangsklassen van Gemeenten. De grote Gemeenten hebben een beduidend hogere naleving dan de kleine en middelgrote Gemeenten;
- (c) De naleving kan met name sterk worden verbeterd in de pakketgroep 'Adviseurs en flexibele arbeid'.

### Vergelijking met onderzoek rechtmatigheid Gemeenten

#### Inleiding

422 Een van de onderzoeksvragen van het onderhavige onderzoek is om de resultaten ervan te vergelijken met de resultaten van een onderzoek naar rechtmatigheidstoets bij Gemeenten door de externe accountant. Met ingang van het verslagjaar 2004 zijn Gemeenten verplicht om de (externe) accountant, naast de *getrouwheid*, ook de *rechtmatigheid* van de totstandkoming van de jaarrekening te laten controleren. Dit betekent dat de accountant moet onderzoeken of de baten, lasten en balansmutaties van een Gemeente in de jaarrekening tot stand zijn gekomen in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving. Het oordeel van de accountant moet tot uiting komen in de tekst van de accountantsverklaring. Voor Provincies geldt dezelfde verplichting met ingang van het verslagjaar 2004. Hierop wordt in dit rapport verder niet ingegaan.

423 Recent zijn de resultaten gepubliceerd van een onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot rechtmatigheid en de rechtmatigheidstoets door accountants<sup>19</sup>. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Doelstelling was tevens om 'onduidelijkheden en/of knelpunten bij uitvoering van de rechtmatigheidsonderzoeken' in kaart te brengen. Voor het onderzoek zijn van alle Gemeenten de accountantsverklaringen over 2004 opgevraagd. Van 411 van de 467 Gemeenten (per 1 januari 2005) zijn deze ontvangen.

424 Belangrijk is om op te merken dat (Europese) aanbestedingen slechts één onderdeel zijn van de rechtmatigheidscontrole. In totaal zijn er negen criteria waarop accountants moeten toetsen. Een hiervan is het 'voorwaardencriterium'. Dit criterium houdt onder meer in dat de besteding van gelden door Gemeenten aan bepaalde eisen moet voldoen. Deze eisen kunnen zijn vastgelegd in diverse soorten wet- en regelgeving, zoals voorschriften van de Europese Unie, (nationale) wetten, algemene maatregelen van bestuur, raads- of collegebesluiten en verordeningen. Het voorwaardencriterium heeft, behalve op Europees aanbesteden, ook betrekking op aanbesteden onder het drempelbedrag en bijvoorbeeld subsidieverstrekking en specifieke uitkeringen (ten behoeve van jeugdgezondheidszorg, kinderopvang, et cetera.).

425 Ten behoeve van alle onderdelen van de rechtmatigheidstoets moet de Gemeente een *normenkader* opstellen, waarin staat aangegeven op welke externe en interne wet- en regelgeving de accountant dient te toetsen. In een zogenoemd *toetsingskader* is vervolgens per artikel aangegeven of deze wel of niet in de controle moet worden meegenomen, en op welke manier hierop moet worden getoetst (bijvoorbeeld wat eventuele financiële consequenties zijn). Dit toetsingskader wordt eveneens opgesteld door de Gemeente, daarbij desgewenst ondersteund door de accountant. De accountant ten slotte stelt, op basis van het normenkader en toetsingskader, een *controleprotocol* op. Deze geeft aan hoe de accountantscontrole precies in zijn werk gaat.

426 Het begrotingsjaar 2004 is het eerste jaar waarin Gemeenten moeten voldoen aan het besluit accountantscontrole. De invoering van dit besluit heeft geleid tot diverse invoeringsvraagstukken. Het jaar 2004 is daarom een niet-vrijblijvend proefjaar. Concreet betekent dit dat bij een deel van de Gemeenten geen onderzoek is gedaan naar de rechtmatigheid, omdat er geen of een niet voldoende specifiek normenkader was. Deze Gemeenten hebben meestal een zogenaamde 'geen onderzoeksverklaring' gekregen. In Gemeenten met deze verklaring heeft de

---

<sup>19</sup> Zie 'Rechtmatigheid in beeld', Onderzoek rechtmatigheid gemeenten, 21 september 2005, Haute Finance. Zie [www.minbz.nl](http://www.minbz.nl). Tevens is over dit onderwerp gesproken met vertegenwoordigers van het Ministerie van BZK.

accountant wel alle bevindingen rond rechtmatigheid die hij tegenkwam opgenomen in zijn verslag van bevindingen. Daarom zijn er ook bevindingen bij Gemeenten die geen verklaring over de rechtmatigheid hadden. Deze bevindingen zijn echter niet compleet, omdat geen onderzoek naar de rechtmatigheid is gedaan.

427 In het kader van dit rapport wordt alleen ingegaan op het onderdeel Europees aanbesteden. Haute Finance heeft over dit aspect een aanvullend onderzoek uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in de 'knelpunten die zich bij Gemeenten voordoen op het gebied van Europese aanbestedingen'. In het eerder genoemde rapport is hieraan een apart hoofdstuk gewijd.

## Conclusies onderzoek rechtmatigheid Gemeenten

### *Algemene conclusies*

428 Belangrijkste conclusie van het onderzoek naar de rechtmatigheidstoetsen bij Gemeenten is dat over 2004 bij 68% van de Gemeenten geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar rechtmatigheid en daarnaast bij nog eens 14% van de Gemeenten een verklaring met 'oordeelsonthouding' is afgegeven op het onderdeel rechtmatigheid. Bij slechts 12% is een goedkeurende verklaring afgegeven, bij 5% een verklaring met beperking en bij 1% een afkeurende verklaring.

429 In tabel 4.14 is aangegeven wanneer een verklaring met welke strekking wordt afgegeven, uitgedrukt als percentage van de totale lasten. Een goedkeurende verklaring wordt dus bijvoorbeeld alleen afgegeven indien de fouten in de jaarrekening ten hoogste 1% en de onzekerheden ten hoogste 3% van de lasten uitmaken. Hierbij worden fouten en onzekerheden met betrekking tot alle criteria bij elkaar opgeteld, dus niet alleen die op het gebied van Europees aanbesteden.

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeels-onthouding	Afkeurend	Geen onderzoek
Fouten in de jaarrekening	≤ 1%	>1% en <3%		≥ 3%	bij ontbreken toetsbaar normenkader
Onzekerheden in de jaarrekening	≤ 3%	>3% en <10%	≥ 10%		

Tabel 4.14: Toleranties accountantscontroles

430 Eerder werd al ingegaan op de 'geen onderzoek'-verklaring (68%). Verklaringen met een oordeelsonthouding (14%) zijn vaak afgegeven in gevallen waarin de desbetreffende Gemeente de interne controles nog onvoldoende heeft ingebeld in de bedrijfsprocessen.

### *Conclusies met betrekking tot Europees aanbesteden*

431 Bij 47 Gemeenten (12% van het totaal<sup>20</sup>) is in de bevindingen van de accountant een opmerking gemaakt over de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Hieronder vallen ook Gemeenten met een goedkeurende verklaring op het onderdeel rechtmatigheid. Opmerkelijk is dat bij de afgegeven afkeurende verklaringen (1%) in alle gevallen het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen een rol speelt.

432 In het rapport 'Rechtmatigheid in beeld' worden als belangrijke redenen genoemd voor onrechtmatigheden met betrekking tot Europese aanbestedingen:

- (a) Gebrek aan kennis over de inhoud van de richtlijnen;
- (b) Het ontbreken van een professionele inkoopfunctie;
- (c) Onduidelijkheid over de interpretatie van de richtlijnen;
- (d) Het ontbreken van een centrale bewaking op grensbedragen.

### **Vergelijking nalevingsmeting en onderzoek rechtmatigheid**

433 De onderzoeksresultaten van het onderhavige onderzoek en het onderzoek naar de rechtmatigheidstoets bij Gemeenten zijn om diverse redenen niet direct met elkaar te vergelijken:

- (a) De doelstellingen en scope van de Nalevingsmeting Aanbesteden en de rechtmatigheidstoets voor Gemeenten zijn verschillend. Verderop in deze paragraaf worden de verschillen toegelicht;
- (b) Bij 82% van de Gemeenten is een verklaring met 'geen onderzoek' of met een oordeelsonthouding afgegeven. Het resterende aantal Gemeenten is onvoldoende om een representatieve vergelijking te kunnen maken. Vanaf het verslagjaar 2005 mag de 'geen onderzoek'-verklaring niet meer worden afgegeven;
- (c) De gemeten grootheden zijn verschillend:
  - (i) De rechtmatigheidstoets beoordeelt of eventuele fouten en onzekerheden in de jaarrekening van een individuele Gemeente binnen de tolerantie marges vallen. Het onderzoek rechtmatigheid geeft aan bij welk deel van de Gemeenten dit het geval was;
  - (ii) De nalevingsmeting laat zien, voor de hele populatie van Gemeenten, welk deel van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume ten onrechte niet Europees is aanbesteed;
- (d) De gehanteerde meetmethoden bij de Nalevingsmeting Aanbesteden en de rechtmatigheidstoets zijn verschillend. Verderop in deze paragraaf worden de verschillen toegelicht.

#### *Vergelijking doelstellingen en scope*

---

<sup>20</sup> Van de 47 gemeenten is voor een 25 een goedkeurende, afkeurende of verklaring met beperking afgegeven (33% van totaal aantal van de verklaringen waarin een oordeel is uitgesproken over rechtmatigheid).

434 Er is een aantal verschillen te noemen in de doelstelling en scope van de nalevingsmeting en de rechtmatigheidstoets door de accountant.

435 De rechtmatigheidstoets door de accountant is een *controle* op de rechtmatigheid van financiële transacties en de financiële verantwoording. De doelstelling van de Nalevingsmeting Aanbesteden daarentegen is beleidsmatig en niet primair gericht op rechtmatigheid. De onderzoeksresultaten van de nalevingsmeting moeten een *beeld* opleveren van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de ontwikkelingen daarin, om het huidige Rijksbeleid te kunnen evalueren en eventueel aan te passen.

436 Verder merken de onderzoekers op dat de rechtmatigheidstoets door accountants primair gericht is op de *interne controle* op en de borging van de Europese aanbestedingsrichtlijnen binnen de Gemeente, zonder alle concrete situaties die zich in het verslagjaar hebben voorgedaan per stuk te beoordelen. De accountant baseert zich hierbij deels op de door de gemeente zelf aangeleverde informatie over de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De rechtmatigheidstoets beoordeelt dus maar in beperkte mate de feitelijke naleving. De nalevingsmeting doet juist een uitspraak over het *resultaat* (heeft er wel of geen Europese aanbesteding plaatsgevonden), zonder naar de interne organisatie te kijken.

437 Ten slotte kijkt de rechtmatigheidstoets veel breder dan alleen naar Europees aanbesteden. De accountant beoordeelt, zoals gezegd, eveneens een aantal andere rechtmatigheidsaspecten.

#### *Vergelijking meetmethodes*

438 Ook qua gehanteerde meetmethodes zijn er verschillen tussen de rechtmatigheidstoetsen bij Gemeenten en de nalevingsmeting. Zoals gezegd richt de accountantscontrole zich met name op de interne borging en controle. Pas in tweede instantie vormt de accountant zich aan de hand van deelwaarnemingen een oordeel over de 'feitelijke' rechtmatigheid met betrekking tot Europees aanbesteden. Het aantal en de diepgang van de deelwaarnemingen is afhankelijk van het 'restrisico' zoals dat wordt ingeschat door de accountant. De accountantscontrole zal in de praktijk niet het volledige inkoopvolume van een Gemeente omvatten, maar een gedeelte ervan.

439 Een ander verschil is de omgang met het begrip 'homogeniteit' (wat moet wel en niet bij elkaar worden opgeteld?). In de nalevingsmeting is dit begrip vertaald in de inkooppakkettenlijst die elders in het rapport is besproken. De toets op rechtmatigheid door de accountant, op basis van een deelwaarneming, vindt plaats aan de hand van de kostensoorten uit de financiële administratie van een Gemeente en de crediteuren die onder een kostensoort zijn geboekt. De indeling in kostensoorten is in het algemeen niet gericht op het clusteren van uitgaven die vanuit aanbestedingsperspectief gezien een samenhangend geheel vormen. Ook komt het in de praktijk vaak voor, met name bij grotere Gemeenten, dat verschillende diensten binnen een Gemeente

verschillende rekeningenschema's hanteren. Hierdoor wordt het optellen bemoeilijkt van gelijksoortige uitgaven over alle diensten. De rechtmatigheidstoets strekt zich niet zover uit dat de accountants alle kostensoorten en crediteurengegevens vanuit aanbestedingsperspectief combineren om inzicht te verkrijgen in gelijksoortige uitgaven.

440 Een laatste verschil betreft de tolerantiemarges (zie eerdere tabel) waarmee bij de toets op rechtmatigheid wordt gewerkt. Een fout die een Gemeente heeft gemaakt op het gebied van Europees aanbesteden leidt daardoor niet automatisch tot een afkeurende verklaring of een verklaring met beperking, indien de financiële consequenties binnen de tolerantiemarges vallen. De bevindingen worden echter altijd genoemd, dus ook een opmerking van de accountant bij een goedkeurende verklaring staat in het verslag.

441 Ook moet worden bedacht dat de tolerantiemarges betrekking hebben op de totale lasten van een Gemeente, waarvan het (aanbestedingsplichtig) inkoopvolume een deel uitmaakt. Andere lasten betreffen bijvoorbeeld de salarissen van het personeel, kapitaallasten en subsidies. Een tolerantiemarge van 1% van de totale lasten betekent dus een aanzienlijk grotere marge wanneer deze wordt afgezet tegen het aanbestedingsplichtig inkoopvolume van een Gemeente. Daar tegenover staat dat de tolerantiemarges gelden voor *alle* fouten en onzekerheden, dus niet alleen die op het gebied van Europees aanbesteden. De nalevingsmeting hanteert geen tolerantiemarges.

### **Conclusie met betrekking tot de rechtmatigheidstoets Gemeenten**

442 Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de nalevingsmeting en de toets op rechtmatigheid door accountants niet direct met elkaar kunnen en moeten worden vergeleken. De doelstelling en aard van de onderzoeken verschillen en er heeft slechts bij een klein deel van de Gemeenten werkelijk onderzoek door accountants plaatsgevonden.

443 Wel bevestigt de uitkomst van het onderzoek naar de rechtmatigheidstoets dat de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen nog lang niet overal is geborgd, getuige het grote aantal 'geen onderzoek'-verklaringen en oordeelsonthoudingen. Tot slot merken de onderzoekers hierbij op dat de manier waarop een individuele Gemeente de borging van de aanbestedingsrichtlijnen organiseert, mede bepalend is voor de manier waarop de accountantscontrole kan worden uitgevoerd. De interpretatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen op het punt van homogeniteit van gelijksoortige uitgaven kan per organisatie verschillend zijn ingevuld en daarmee afwijken van de interpretatie zoals deze bij de Nalevingsmeting Aanbesteden 2004 is gehanteerd.

## 5 Naleving Provincies

501 Voor de categorie Provincies is in plaats van jaarrekeningen voornamelijk gebruik gemaakt van eerder uitgevoerde inkoopdiagnoses onder tien van de twaalf Provincies. Van twee Provincies was geen inkoopdoorlichting beschikbaar, voor deze Provincies is wel gebruik gemaakt van jaarrekeningen. Voor ontbrekende gegevens is een schatting gemaakt op basis van de tien beschikbare inkoopdiagnoses.

### Naleving in 2004

502 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor Provincies, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten. Als eerste valt op dat de naleving in inkoopvolume weliswaar relatief hoog is, maar dat de naleving op aantal inkooppakketten hierbij flink achter blijft (onder de 50%).

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	70-80%	40-50%
Leveringen	60-70%	40-50%
Diensten	70-80%	40-50%
Werken	80-90%	80-90%

Tabel 5.1: Nalevingspercentages Provincies in 2004

503 Verder is het nalevingspercentage voor werken hoger dan voor leveringen en diensten. Dit wordt mogelijk verklaard doordat op het gebied van de aanbesteding van werken een langere traditie bestaat dan voor leveringen en diensten. Opvallend is ten slotte dat het nalevingspercentage voor leveringen en diensten op inkoopvolume hoger is dan op het aantal inkooppakketten. Het verschil in naleving tussen volume en aantal laat zien dat de naleving voor inkooppakketten met grote volumes beter is dan die voor kleinere aanbestedingsplichtige pakketten.

504 Bij Provincies is de naleving pakketgroep 'Welzijn' hoog. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de hoge uitgaven aan openbaar vervoer (OV-concessies) door Provincies. Deze opdrachten zijn over het algemeen Europees aanbesteed, zoals verplicht is op grond van de Wet personenvervoer. Deze pakketgroep trekt de totale naleving van de Provincies omhoog. Ook de naleving voor 'Adviseurs en flexibele arbeid' is hoog, terwijl de naleving op het gebied van 'Kantoorinrichting en -benodigdheden' juist relatief laag is.

## Spreiding in nalevingspercentages

505 In onderstaande tabel is de spreiding weergegeven van de nalevingspercentages voor de Provincies.

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	1	0	1	6	4
Aantal inkooppakketten	0	6	4	2	0

Tabel 5.2: Spreiding in nalevingspercentages per sector - Provincies

506 Wat betreft inkoopvolume hebben tien van de twaalf Provincies een nalevingspercentage van 60% of hoger, waarbij zelfs vier aanbestedende diensten boven 80% scoren. Indien het nalevingspercentage wordt gemeten naar aantal inkooppakketten, is het aantal dat boven 60% scoort aanzienlijk lager. Opmerkelijk is dat één provincie op inkoopvolume een nalevingspercentage onder de 20% heeft behaald, waar dit gemeten in aantal pakketten niet het geval is. De meeste aanbestedende diensten hebben juist een hogere naleving wanneer deze wordt uitgedrukt in inkoopvolume.

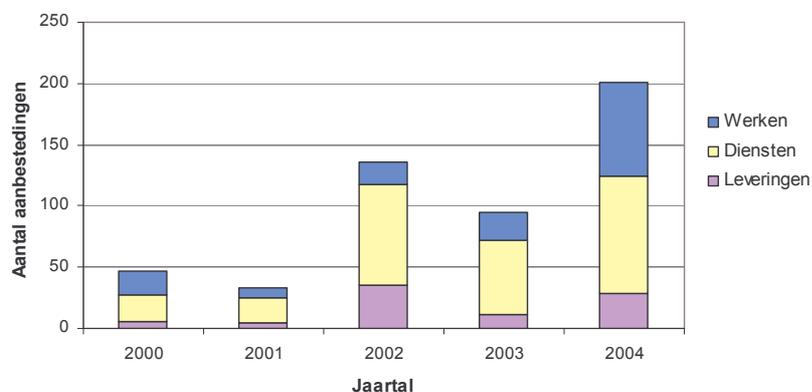
## Trends in de naleving

507 In onderstaande tabel is de vergelijking met het nalevingspercentage 2002 weergegeven. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Het nalevingspercentage is voor alle typen aanbestedingen aanzienlijk gestegen, zowel gemeten in inkoopvolume als in aantal inkooppakketten.

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2002	2004	2002	2004
Alle leveringen, diensten en werken	40-50%	70-80%	20-30%	40-50%
Leveringen	30-40%	60-70%	30-40%	40-50%
Diensten	40-50%	70-80%	20-30%	40-50%
Werken	50-60%	80-90%	60-70%	80-90%

Tabel 5.3: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor Provincies, uitgesplitst naar type aanbesteding

508 In figuur 5.1 is het aantal getelde Europese aanbestedingen door Provincies weergegeven over de periode 2000-2004.



Figuur 5.1: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar door Provincies, uitgesplitst naar type aanbesteding

509 Het aantal Europese aanbestedingen door Provincies fluctueert per jaar. Wel kan worden geconstateerd dat het aantal Europees aanbestede leveringen, diensten en werken tussen 2001 en 2004 fors is toegenomen, wat ook te zien is in de verbetering van de naleving.

## Conclusie

De naleving bij de Provincies is sterk verbeterd ten opzichte van 2002. De naleving in inkoopvolume is relatief hoog (70-80%). Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de Europese aanbestedingen voor OV-concessies. De naleving gemeten in aantal inkooppakketten blijft hierbij achter (40-50%). De komende jaren kan worden bepaald wat het effect is op de naleving van de verplichte rechtmatigheidstoets door de accountant. Deze verplichting geldt met ingang van het verslagjaar 2004. Een eventueel effect zal pas vanaf 2005 zichtbaar zijn.



## 6 Naleving Waterschappen

601 Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de relevante onderzoeksresultaten voor de sector Waterschappen. De resultaten zijn gebaseerd op een steekproef van twintig Waterschappen.

### Naleving in 2004

602 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor Waterschappen, in totaal en uitgesplitst naar leveringen, diensten en werken. Net als bij Provincies blijft de naleving in aantal inkooppakketten achter bij de naleving in inkoopvolume.

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	50-60%	20-30%
Leveringen	50-60%	10-20%
Diensten	30-40%	20-30%
Werken	60-70%	60-70%

Tabel 6.1: Nalevingspercentages Waterschappen in 2004

603 Het nalevingspercentage is voor werken hoger dan voor leveringen en, met name, diensten. Ook bij Waterschappen geldt dat de nalevingspercentages voor leveringen en diensten gemeten in inkoopvolume aanzienlijk hoger zijn dan in aantal inkooppakketten. Voor werken is de naleving in aantal inkooppakketten wel relatief hoog. Het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten voor werken is klein, maar de naleving hierin is relatief hoog.

604 Uit aanvullende analyses blijkt dat bij Waterschappen met name de aanbestedingsplichtige inkooppakketten in de pakketgroep 'Grond-, weg- en waterbouw' relatief vaak Europees worden aanbesteed. De naleving bij 'Kantoorinrichting en -benodigdheden' en 'Personeelsgerelateerde zaken' is daarentegen relatief laag.

### Spreiding in nalevingspercentages

605 Tabel 6.2 laat de spreiding zien van de nalevingspercentages voor de Waterschappen. De spreiding uitgedrukt in inkoopvolume is groot; de Waterschappen in de steekproef zijn gelijkmatig verdeeld over de verschillende klassen nalevingspercentages (0-20%, 20-40%, et cetera).

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	5	3	4	6	2
Aantal inkooppakketten	6	13	1	0	0

Tabel 6.2: Spreiding in nalevingspercentages per sector – Waterschappen

606 Acht van de twintig onderzochte Waterschappen hebben, gebaseerd op inkoopvolume, een nalevingspercentage van meer dan 60%. Echter, indien het nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten wordt bekeken, valt op dat het overgrote deel van de Waterschappen een nalevingspercentage heeft dat onder de 40% ligt.

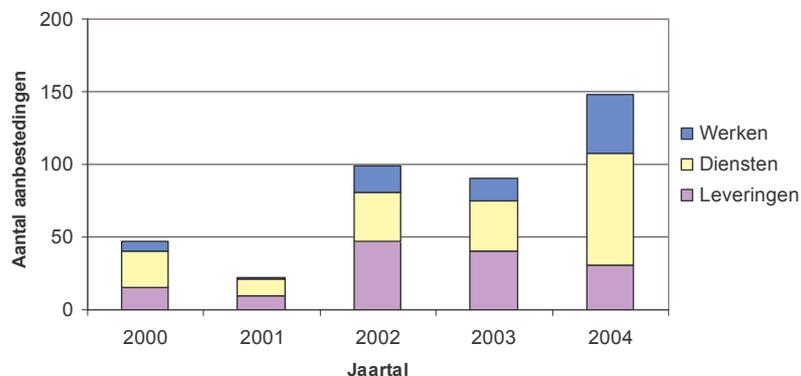
### Trends in de naleving

607 In onderstaande tabel is de vergelijking met het nalevingspercentage 2002 weergegeven. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Het blijkt dat voor alle typen opdrachten het nalevingspercentage is gestegen, waarbij de stijging voor leveringen (op basis van inkoopvolume) het grootst is.

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2002	2004	2002	2004
Alle leveringen, diensten en werken	40-50%	50-60%	10-20%	20-30%
Leveringen	10-20%	50-60%	0-10%	10-20%
Diensten	20-30%	30-40%	10-20%	20-30%
Werken	50-60%	60-70%	40-50%	60-70%

Tabel 6.3: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor Waterschappen, uitgesplitst naar type aanbesteding

608 In hiernavolgende figuur is het aantal aanbestedingen door Waterschappen weergegeven over de periode 2000-2004.



Figuur 6.1: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar door Waterschappen, uitgesplitst naar type aanbesteding

609 Het aantal getelde Europese aanbestedingen fluctueert per jaar. Sinds 2000 is het totale aantal Europese aanbestedingen, uitgevoerd door de Waterschappen, per saldo wel toegenomen. Het aantal Europees aanbestede leveringen is sinds 2001 afgenomen, terwijl diensten in aantal het meest zijn toegenomen.

610 Interessant om te volgen is wat er vanaf 2005 met de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen door Waterschappen zal gebeuren. Als gevolg van fusies wordt het aantal Waterschappen namelijk steeds kleiner. Dit kan tot gevolg hebben dat de nieuwe (grotere) Waterschappen eerder boven het drempelbedrag zullen uitkomen.

## Conclusie

611 De naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen door Waterschappen is tussen 2002 en 2004 licht gestegen, met name voor leveringen, maar de naleving gemeten in aantal inkoopketteren blijft achter bij de naleving in aantal inkoopketteren. Voor meer dan 70% van de inkoopketteren die Europees aanbesteed hadden moeten worden, heeft geen Europese aanbesteding plaatsgevonden.



## 7 Naleving publiekrechtelijke instellingen

701 Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de onderzoeksresultaten voor de publiekrechtelijke instellingen. Achtereenvolgens komen Academische ziekenhuizen, Hogescholen, Universiteiten, Rijksmusea en Politiergio's.

### Academische ziekenhuizen

#### Naleving in 2004

702 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor Academische ziekenhuizen, in totaal en uitgesplitst naar werken, leveringen en diensten. De nalevingspercentages zijn voor leveringen hoger dan voor diensten en werken. Opvallend is dat het nalevingspercentage wat betreft inkoopvolume voor alle leveringen, diensten en werken gelijk is aan het nalevingspercentage gebaseerd op aantal pakketten. Bij Academische ziekenhuizen zijn met name aanbestedingsplichtige inkooppakketten in de pakketgroepen '(Medische) zorg' en 'Exploitatie/beheer van gebouwen en installaties' relatief vaak Europees aanbesteed.

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	50-60%	50-60%
Leveringen	60-70%	60-70%
Diensten	40-50%	50-60%
Werken	30-40%	20-30%

Tabel 7.1: Nalevingspercentages Academische ziekenhuizen in 2004

#### Spreiding in nalevingspercentages

703 In onderstaande tabel is de spreiding weergegeven van de nalevingspercentages voor de Academische ziekenhuizen. Zowel gemeten naar inkoopvolume als naar aantal inkooppakketten, heeft 50% van het aantal Academische ziekenhuizen een nalevingspercentage tussen 40 en 60%.

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	1	0	4	2	1
Aantal inkooppakketten	0	1	4	2	1

Tabel 7.2: Spreiding in nalevingspercentages per sector - Academische ziekenhuizen

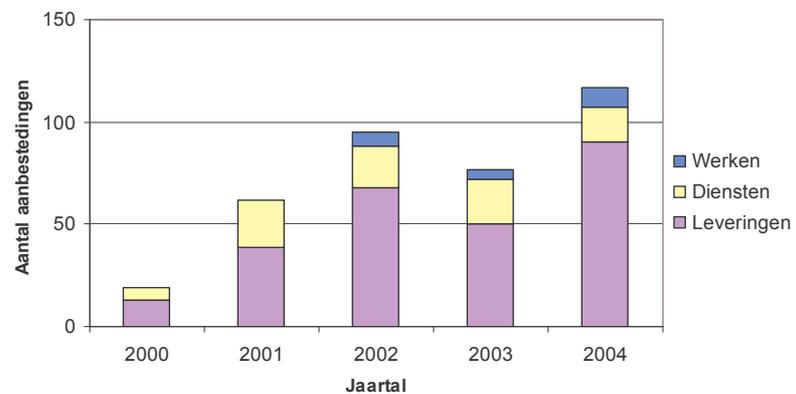
## Trends in de naleving

704 In onderstaande tabel is de vergelijking met het nalevingspercentage 2002 weergegeven. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Het nalevingspercentage is voor alle typen Europese aanbestedingen aanzienlijk gestegen. De sterkste stijging is te zien bij leveringen en diensten.

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2002	2004	2002	2004
Alle leveringen, diensten en werken	20-30%	50-60%	20-30%	50-60%
Leveringen	30-40%	60-70%	20-30%	60-70%
Diensten	10-20%	40-50%	10-20%	50-60%
Werken	40-50%	30-40%	20-30%	20-30%

Tabel 7.3: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor Academische ziekenhuizen, uitgesplitst naar type aanbesteding

705 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen door Academische ziekenhuizen weergegeven over de periode 2000-2004. Uit deze figuur valt op te maken dat het aantal Europees aanbestede leveringen groter is dan het aantal aanbestede diensten en werken. De stijging in de naleving tussen 2002 en 2004 is terug te zien in het stijgend aantal Europese aanbestedingen.



Figuur 7.1: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar door Academische ziekenhuizen, uitgesplitst naar type aanbesteding

## Hogescholen

### Naleving in 2004

706 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor de Hogescholen.

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	30-40%	10-20%
Leveringen	30-40%	20-30%
Diensten	20-30%	10-20%
Werken	50-60%	60-70%

Tabel 7.4: Nalevingspercentages Hogescholen in 2004

707 De nalevingspercentages voor werken zijn aanzienlijk hoger dan voor leveringen en diensten. Voor leveringen en diensten geldt dat het nalevingspercentage berekend op basis van het inkoopvolume groter is dan op basis van het aantal inkooppakketten. Dit geeft aan dat de inkooppakketten die Europees zijn aanbesteed een relatief hoog inkoopvolume kennen.

708 De Hogescholen hebben een relatief hoge naleving voor de pakketgroepen 'Aanschaf/huur van gebouwen en installaties' en 'Automatisering/telecommunicatie'. Op het gebied van 'Beheer/exploitatie gebouwen en installaties' en 'Adviseurs en flexibele arbeid' blijft de naleving juist achter.

### Spreiding in nalevingspercentages

709 In onderstaande tabel is de spreiding weergegeven van de nalevingspercentages voor de onderzochte Hogescholen. De spreiding is gering. Een relatief groot aantal Hogescholen bevindt zich qua naleving in de laagste categorie.

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	13	5	1	1	0
Aantal inkooppakketten	15	2	3	0	0

Tabel 7.5: Spreiding in nalevingspercentages per sector - Hogescholen

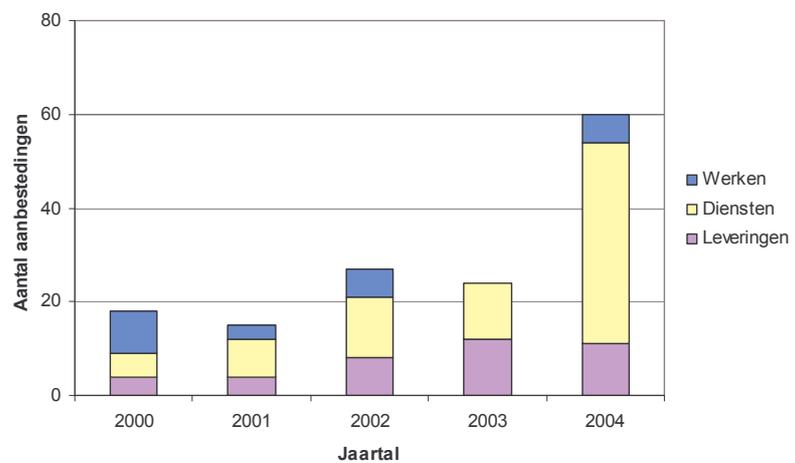
### Trends in de naleving

710 In tabel 7.6 is de vergelijking met het nalevingspercentage 2002 weergegeven. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Over de hele linie is een lichte stijging van de naleving waar te nemen. Alleen voor werken is de mate van naleving gebaseerd op inkoopvolume gedaald, terwijl de naleving op basis van aantal inkooppakketten is gestegen.

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2002	2004	2002	2004
Alle leveringen, diensten en werken	10-20%	30-40%	0-10%	10-20%
Leveringen	0-10%	30-40%	0-10%	20-30%
Diensten	10-20%	20-30%	10-20%	10-20%
Werken	60-70%	50-60%	40-50%	60-70%

Tabel 7.6: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor Hogescholen, uitgesplitst naar type aanbesteding

711 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door Hogescholen weergegeven over de periode 2000-2004.



Figuur 7.2: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar door Hogescholen, uitgesplitst naar type aanbesteding

712 Bij de Hogescholen valt op dat tot 2003 het aantal Europees aanbestedingen per jaar redelijk constant is. Van 2003 op 2004 is een aanzienlijke stijging te zien van het aantal aanbestede diensten.

## Universiteiten

### Naleving in 2004

713 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor de sector Universiteiten.

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	50-60%	40-50%
Leveringen	60-70%	40-50%
Diensten	30-40%	30-40%
Werken	70-80%	60-70%

Tabel 7.7: Nalevingspercentages Universiteiten in 2004

714 Het nalevingspercentage voor werken is het hoogst, terwijl diensten het laagste nalevingspercentage kent. Alleen voor diensten is de mate van naleving op basis van inkoopvolume en aantal inkooppakketten gelijk, voor leveringen en werken is het nalevingspercentage gebaseerd op inkoopvolume hoger dan gebaseerd op aantal inkooppakketten.

715 Universiteiten hebben een hoge naleving in de pakketgroepen 'Aanschaf/huur gebouwen en installaties' en 'Exploitatie/beheer van gebouwen en installaties'. De naleving is juist laag voor inkoop op het gebied van 'Adviseurs en flexibele arbeid' en 'Personeelsgerelateerde zaken' (bijvoorbeeld uitgaven voor Recruitement en ARBO-diensten).

### Spreiding in nalevingspercentages

716 In onderstaande tabel is de spreiding weergegeven van de nalevingspercentages voor Universiteiten.

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	0	3	8	3	0
Aantal inkooppakketten	1	5	7	1	0

Tabel 7.8: Spreiding in nalevingspercentages per sector - Universiteiten

717 Tabel 7.8 laat zien dat het nalevingspercentage op inkoopvolume voor alle aanbestedende diensten tussen 20% en 80% ligt. Gemeten in aantal inkooppakketten is er één universiteit op een naleving uitgekomen die kleiner is dan 20%.

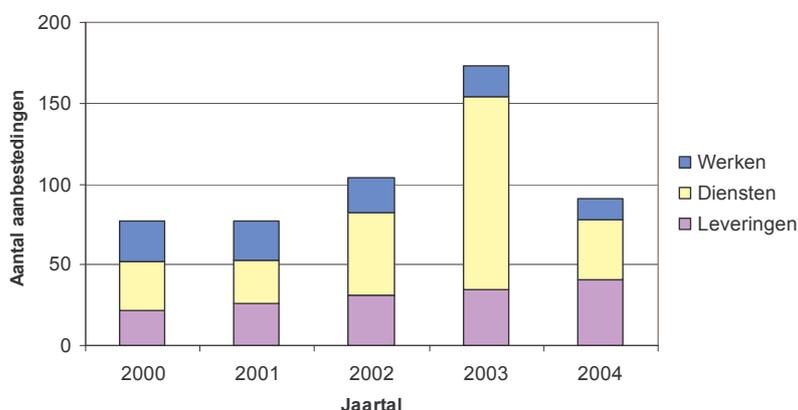
## Trends in de naleving

718 In onderstaande tabel is de vergelijking met het nalevingspercentage 2002 weergegeven. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Vooral voor leveringen is een grote stijging te zien. Opmerkelijk is dat voor werken de mate van naleving licht is gedaald.

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2002	2004	2002	2004
Alle leveringen, diensten en werken	40-50%	50-60%	20-30%	40-50%
Leveringen	20-30%	60-70%	20-30%	40-50%
Diensten	10-20%	30-40%	10-20%	30-40%
Werken	80-90%	70-80%	70-80%	60-70%

Tabel 7.9: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor Universiteiten, uitgesplitst naar type aanbesteding

719 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door Universiteiten weergegeven over de periode 2000-2004.



Figuur 7.3: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar door Academische ziekenhuizen, uitgesplitst naar type aanbesteding

720 Het aantal getelde Europese aanbestedingen laat tot en met 2003 een stijging zien. Opvallend is dat in 2004 het aantal Europese aanbestedingen ten opzichte van 2003 ongeveer is gehalveerd. Dit kan een natuurlijke fluctuatie zijn in het aantal Europese aanbestedingen dat jaarlijks wordt uitgevoerd.

## Rijksmusea

### Naleving in 2004

721 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor de Rijksmusea, veruit de kleinste sector van de totale populatie.

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	0-10%	10-20%
Leveringen	20-30%	0-10%
Diensten	0-10%	10-20%
Werken	-	-

Tabel 7.10: Nalevingspercentages Rijksmusea in 2004

722 Rijksmusea kennen over de gehele sector een laag nalevingspercentage. Het lijkt alsof er bij Rijksmusea niet altijd voldoende aandacht is voor de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Met name op het gebied van 'Exploitatie/beheer van gebouwen en installaties' is de naleving laag. Dit verklaart de lage naleving bij diensten.

723 Zoals eerder gezegd wordt de huisvesting van de Rijksmusea deels verzorgd door de Rijksgebouwendienst van het Ministerie van VROM. Deze kosten worden wel in rekening gebracht door de Rijksgebouwendienst, maar zijn niet aanbestedingsplichtig. Rijksmusea hebben daardoor geen aanbestedingsplichtige werken.

### Spreiding in nalevingspercentages

724 In onderstaande tabel is de spreiding weergegeven van de nalevingspercentages voor Rijksmusea.

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	13	1	0	0	0
Aantal inkooppakketten	12	1	1	0	0

Tabel 7.11: Spreiding in nalevingspercentages per sector - Rijksmusea

725 De tabel geeft aan dat er veertien aanbestedende diensten zijn die uitgaven doen die het drempelbedrag overstijgen, op een totaal van 23 Rijksmusea in de populatie. Dit betekent dat er negen Rijksmusea zijn die geen enkel aanbestedingsplichtig inkooppakket hebben. Deze musea zijn verder niet meegenomen in de berekening van de nalevingspercentages.

726 Ruim 90% van de Rijksmusea heeft een nalevingspercentage wat betreft inkoopvolume onder 20%. Er is slechts één aanbestedende dienst die tussen 20 en 40% scoort. Gemeten naar

aantal inkooppakketten scoort één Rijksmuseum tussen 40 en 60%. Er zijn echter twaalf Rijksmusea die lager dan 20% scoren.

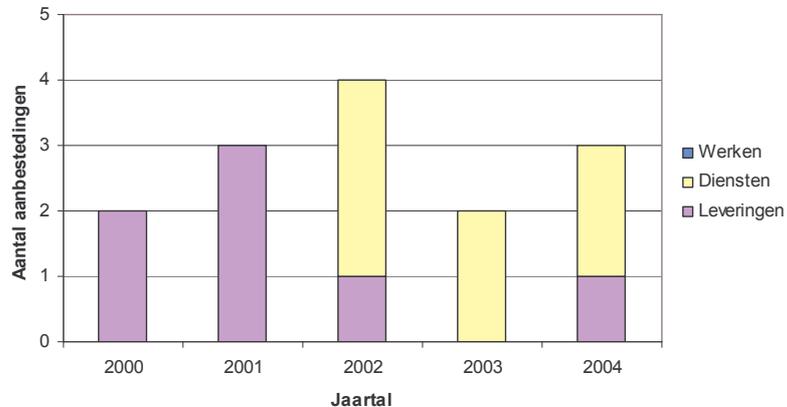
## Trends in de naleving

727 In onderstaande tabel is de vergelijking met de nalevingspercentages over 2002 weergegeven. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Het blijkt dat de nalevingspercentages niet zijn veranderd ten opzichte van 2002.

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2002	2004	2002	2004
Alle leveringen, diensten en werken	0-10%	0-10%	10-20%	10-20%
Leveringen	20-30%	20-30%	0-10%	0-10%
Diensten	0-10%	0-10%	10-20%	10-20%
Werken	-	-	-	-

Tabel 7.12: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor Rijksmusea, uitgesplitst naar type aanbesteding

728 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door Rijksmusea weergegeven over de periode 2000-2004. Dit zijn er enkele per jaar.



Figuur 7.4: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar door Rijksmusea, uitgesplitst naar type aanbesteding

## Politieregio's

### Naleving in 2004

729 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2004 voor de Politieregio's, inclusief KLPD.

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	40-50%	40-50%
Leveringen	60-70%	70-80%
Diensten	20-30%	20-30%
Werken	-	-

Tabel 7.13: Nalevingspercentages Politieregio's in 2004

730 Het nalevingspercentage is voor leveringen aanzienlijk hoger dan voor diensten. Dit kan worden verklaard doordat de politie voor meerdere inkooppakketten, waaronder bedrijfskleding, geweldsmiddelen en meerdere ICT-inkooppakketten, (al dan niet) gedwongen winkelnering kent. Hiervoor worden Europese aanbestedingen door een aanbestedende dienst (in casu het KLPD, de ICT-Service Coöperatie Politie Justitie en Veiligheid (ISC) en het Nederlands Politie Instituut (NPI)) uitgevoerd voor alle Politieregio's. Dit heeft een positief effect op de naleving. Op het gebied van 'Adviseurs en flexibele arbeid' is de naleving door Politieregio's juist laag.

### Spreiding in nalevingspercentages

731 In onderstaande tabel is de spreiding weergegeven van de nalevingspercentages voor de Politieregio's.

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	0	16	5	5	0
Aantal inkooppakketten	0	9	13	4	0

Tabel 7.14: Spreiding in nalevingspercentages per sector - Politieregio's

732 Het grootste aantal aanbestedende diensten heeft, gebaseerd op inkoopvolume, een nalevingspercentage tussen 20 en 40%. Wat betreft aantal inkooppakketten bevindt het grootste aantal zich in de klasse 40-60%.

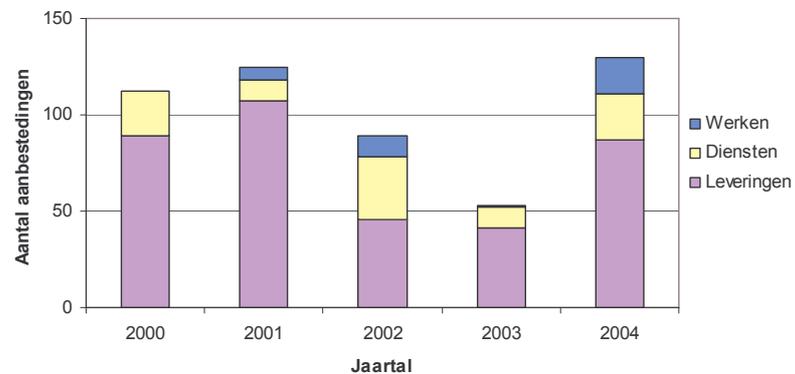
## Trends in de naleving

733 In onderstaande tabel is de vergelijking met het nalevingspercentage 2002 weergegeven. Er is wederom een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Het nalevingspercentage is ten opzichte van 2002 verbeterd, met name voor leveringen.

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2002	2004	2002	2004
Alle leveringen, diensten en werken	30-40%	40-50%	20-30%	40-50%
Leveringen	40-50%	60-70%	20-30%	70-80%
Diensten	10-20%	20-30%	10-20%	20-30%
Werken	10-20%	-	10-20%	-

Tabel 7.15: Vergelijking met nalevingspercentages 2002 voor Politieregio's, uitgesplitst naar type aanbesteding

734 In onderstaande figuur is het aantal aanbestedingen door Politieregio's weergegeven. Het aantal Europese aanbestedingen per jaar fluctueert sterk. Het aantal in 2004 is fors gestegen ten opzichte van 2002 en 2003. Dit is wellicht een verklaring voor de licht toegenomen naleving.



Figuur 7.5: Aantal getelde Europese aanbestedingen per jaar door Politieregio's, uitgesplitst naar type aanbesteding

## Conclusie

735 De belangrijkste conclusies met betrekking tot de publiekrechtelijke instellingen zijn:

- De naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is over vrijwel de hele linie verbeterd;
- Wel blijven de Hogescholen en Rijksmusea in naleving achter bij de rest;
- Met name de naleving in de pakketgroepen 'Adviseurs en flexibele arbeid' en 'Exploitatie/beheer van gebouwen en installaties' kan worden verbeterd.

## 8 Beschouwing

801 In de voorgaande hoofdstukken zijn de uitkomsten uit de Nalevingsmeting Aanbesteden 2004 gepresenteerd. Hiermee zijn de onderzoeksvragen in het onderzoek beantwoord. Hoewel het onderzoek zich met name richt op het bepalen van de naleving, is er tijdens het onderzoek in diverse verbanden (interviews, klankbordgroep, wetenschappelijke toetscommissie en begeleidingscommissie) ook veel tijd besteed aan het bespreken van de achtergronden bij de cijfers, mogelijke verklaringen die ten grondslag liggen aan uitkomsten, en potentiële knelpunten bij het meten van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. De hierbij verzamelde informatie is van belang bij het duiden van de resultaten en het trekken van conclusies door de lezer van dit rapport. Vandaar dat de onderzoekers hebben besloten om een samenvatting van de door ons verzamelde achtergrondinformatie in deze beschouwing op te nemen.

802 Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- (a) Naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen vertoont over het algemeen een stijgende lijn, maar er blijft veel verbetering mogelijk;
- (b) Nalevingsmeting 2004 geeft alleen een beeld van de naleving in de onderzochte sectoren;
- (c) Het begrip 'homogeniteit' bij het vaststellen of een opdracht Europees moet worden aanbesteed wordt in de praktijk uiteenlopend geïnterpreteerd;
- (d) Beleid moet worden afgestemd op 'werkelijke' redenen voor het niet naleven.

### **Naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen vertoont over het algemeen een stijgende lijn, maar er blijft veel verbetering mogelijk**

#### **Veel sectoren laten een duidelijke stijging zien, maar niet alle sectoren stijgen even snel**

803 Veel sectoren laten een duidelijke stijging zien van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Gemeten in inkoopvolume is de naleving met name gestegen bij Provincies en Academische ziekenhuizen. Uitgedrukt in aantal inkooppakketten is de naleving bij Academische ziekenhuizen het meest gestegen.

804 Uit de analyses blijkt dat de naleving vooral hoog is in de pakketgroepen 'Aanschaf/huur gebouwen en installaties' en 'Automatisering/telecommunicatie'. De naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen kan met name worden verbeterd in de pakketgroepen

'Personeelsgerelateerde zaken' en 'Adviseurs en flexibele arbeid', hoewel de Kemdepartementen voor deze laatste pakketgroep juist een hoge naleving hebben.

### **Er blijft veel verbetering in de naleving mogelijk**

805 Tussen de verschillende sectoren bestaan grote verschillen tussen de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Enkele sectoren kennen inmiddels een nalevingspercentage dat de 50% overstijgt. Er is echter nog een aantal sectoren waarin het aantal inkooppakketten dat Europees is aanbesteed, niet hoger is dan 30%. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de kleinere en middelgrote Gemeenten (tot 50.000 inwoners). Dat houdt in dat, hoewel de naleving in het algemeen wel stijgt, er nog veel verbetering mogelijk is.

806 Bij de Kemdepartementen is sprake van een stabilisatie van de naleving van rond de 80%. Op het oog lijkt hiermee een 'plafond' te zijn bereikt. Echter, de naleving bij enkele individuele aanbestedende diensten van 90 à 100% én de beperkte stijging die zich in 2004 heeft voorgedaan laten zien dat een verdere stijging zeker mogelijk is. Dit vergt wellicht wel een volgende stap in de verdere professionalisering van de inkoop- en aanbestedingsfunctie van een aanbestedende dienst.

807 Mogelijke oorzaken van de toename van het aantal getelde Europese aanbestedingen zijn gerealiseerde (soms per sector verschillende) initiatieven zoals de interdepartementale projectdirectie PIA (Professioneel Inkopen en Aanbesteden), het Kenniscentrum Europa Decentraal, OVIA.nl en discussies ter voorbereiding op het Visiedocument Aanbestedingsbeleid van het Ministerie van Economische Zaken.

808 Daarnaast zijn er de afgelopen jaren diverse organisaties, zelf of in samenwerking met anderen, bezig geweest het eigen inkoop- en aanbestedingsbeleid te professionaliseren. Dit is mede gestimuleerd door beroepsverenigingen.

809 Uit de Nalevingsmeting 2004 blijkt verder dat steeds meer organisaties samenwerken op het gebied van aanbesteden. Steeds meer organisaties, zowel groot als klein, bundelen de inkoopkracht. Voorbeelden hiervan zijn aanbestedingen van de Rijksoverheid (PIT-projecten), samenwerkende Gemeenten en Provincies, en samenwerking tussen politiekorpsen. Kleinere organisaties, die individueel niet boven het drempelbedrag uitkomen, doen hier vaak aan mee.

810 Tot slot zullen de komende jaren nieuwe beleidsmaatregelen effect kunnen sorteren, zoals het zojuist opgerichte kenniscentrum PIANOo. Een tweede maatregel is de eerder genoemde rechtmatigheidstoets door accountants die is opgenomen in de nieuwe Gemeente- en Provinciewet. Met ingang van het verslagjaar 2004 is deze verplicht.

## **Nalevingsmeting 2004 geeft alleen een beeld van de naleving in de onderzochte sectoren**

### **Grote ZBO's en agentschappen zijn niet meegenomen**

811 De nalevingsmeting 2004 geeft alleen een beeld van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor de onderzochte sectoren. Van de Rijksoverheid zijn alleen de Kerndepartementen meegenomen. Dat betekent dat van de meeste departementen de beleidsdirectoraten zijn meegenomen in de meting, conform de 'Lijst van aanbestedende diensten overheid'.

812 Grote zelfstandige aanbestedende diensten van het Rijk, zoals grote beleidsdirectoraten van sommige departementen (bijvoorbeeld bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat), zelfstandige bestuursorganen en agentschappen (bijvoorbeeld de Belastingdienst of het UWV), zijn niet onderzocht. Deze maken wel een groot deel uit van het totale inkoopvolume van de Rijksoverheid. Om een volledig beeld te krijgen van alle aanbestedende diensten van de Rijksoverheid dienen, in de visie van de onderzoekers, ook deze sectoren te worden onderzocht.

### **Algemene ziekenhuizen nu ook aanbestedingsplichtig**

813 Uit enkele uitspraken van Nederlandse rechters in 2005 is gebleken dat nu ook algemene ziekenhuizen aanbestedingsplichtig zijn. In de Nalevingsmeting 2004 zijn alleen de Academische ziekenhuizen opgenomen.

814 Om in de toekomst een volledig beeld te krijgen van de mate van naleving van ziekenhuizen, maar bijvoorbeeld ook van ziekenfondsen en andere zorginstellingen, zou ook deze sectoren moeten worden opgenomen in de nalevingsmeting. Aangezien deze op dit moment nog nauwelijks Europees aanbesteden, kan in de toekomst worden gezien of de Europese aanbestedingsrichtlijnen ook daar worden geïmplementeerd.

### **CDIU-gegevens geven een onvolledig beeld van de aanbestedingspraktijk in Nederland**

815 De CDIU-gegevens die worden verzameld door de Douane (onderdeel van het Ministerie van Financiën) en jaarlijks worden gerapporteerd aan de Europese Commissie in het kader van de statistiekverplichting van de Nederlandse staat, geven een onvolledig beeld van de mate waarin er in Nederland Europees wordt aanbesteed. Niet alle aanbestedende diensten geven gehoor aan de vraag van de CDIU om te vermelden welke Europese aanbestedingen zijn uitgevoerd.

816 De CDIU-gegevens missen circa 70% van het aantal aanbestedingen dat in de Nalevingsmeting 2004 is geïnventariseerd. Daarmee geven de CDIU-gegevens een onvolledig beeld van de aanbestedingspraktijk in Nederland. Deze vertekening verklaart mogelijk het ontstane beeld dat Nederland binnen de Europese Unie relatief slecht 'scoort' op het gebied van Europees aanbesteden.

### **Het begrip 'homogeniteit' bij het vaststellen of een opdracht Europees moet worden aanbesteed wordt in de praktijk uiteenlopend geïnterpreteerd**

#### **Definitie van homogeniteit in de Nalevingsmeting 2004 gaat uit van een doelmatige en rechtmatige uitleg van de Europese aanbestedingsrichtlijnen**

817 Een van de belangrijke uitgangspunten bij het bepalen of verschillende uitgaven Europees moeten worden aanbesteed, is de mate waarin deze homogeen zijn. De Europese aanbestedingsrichtlijnen stellen dat bij het bepalen van de aanbestedingsplicht gelijksoortige uitgaven organisatiebreed moeten worden opgeteld.

818 De vertaalslag van de theoretische definitie in de Europese aanbestedingsrichtlijnen naar de praktijk is niet eenvoudig. Verschillende oorzaken liggen hieraan ten grondslag:

- (a) Bepalen wanneer verschillende uitgaven (inkoopopdrachten) gelijksoortig zijn, is niet eenvoudig en op verschillende manieren uitlegbaar. Bijvoorbeeld voor het inkooppakket 'aanschaf software' is de uitleg mogelijk dat de aanschaf van verschillende software pakketten bij elkaar moeten worden opgeteld, omdat het allemaal om software gaat. Een andere manier om de richtlijn te interpreteren is dat aanschaf van verschillende soorten software (kantoorautomatisering, systeemsoftware en specialistische applicaties) allemaal apart moeten worden beschouwd om te bepalen of deze individueel boven de drempelwaarde uitkomen. Voor zover ons bekend is nergens bepaald wat de juiste praktische vertaling van de richtlijntekst zou moeten zijn;
- (b) Met name grotere organisaties bestaan uit vele afdelingen, die eigen budgetten hebben voor de aanschaf van leveringen, diensten en werken. De Europese aanbestedingsrichtlijnen gaan er vanuit dat gelijksoortige uitgaven over afdelingen heen moeten worden opgeteld. Organisaties zijn hier vaak niet op ingericht.

819 De definitie die we in de Nalevingsmeting 2004 hebben gebruikt gaat uit van een doelmatige en rechtmatige uitleg van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In praktische zin is in de Nalevingsmeting 2004 een zeer fijnmazige 'inkooppakketindeling' gehanteerd om alle uitgaven van een organisatie te categoriseren. Alle opdrachten in een inkooppakket zijn hiermee naar onze mening voldoende homogeen om bij elkaar op te tellen en vervolgens te toetsen aan de drempelwaarde.

820 Voor sommige inkooppakketten is hierop een uitzondering gemaakt. Het betreft inkooppakketten die verschillende (grote) projectmatige inkopen betreffen zoals 'aanleg wegen' of inkooppakketten die beperkte homogeniteit kennen zoals de 'aanschaf van software'. Hierop is elders in dit rapport al uitgebreid ingegaan.

### **Het toepassen van één eenduidige definitie voor het bepalen van de naleving Europees aanbesteden versterkt de naleving**

821 Bij iedere meting van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, of het nu op organisatieniveau is of op sectorniveau zoals de onderhavige meting, is de praktische vertaling van het begrip 'homogeniteit' naar de praktijk een punt van aandacht. Onderzoeksmethodologisch gezien ontstaat al snel een discussie over deze definitie. Dit leidt af van de werkelijke problematiek. Uit gesprekken met praktijkmensen blijkt dat er behoefte bestaat aan helderheid op dit gebied omdat in de praktijk op dit punt veel wordt geworsteld door controllers, inkopers, adviseurs, advocaten en juristen met de interpretatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

822 Dit wordt nog versterkt doordat bij veel aanbestedende diensten, met name bij Provincies en Gemeenten, de financiële organisatie gericht is op een beleidsmatige verantwoording in plaats van verantwoording over de bedrijfsvoering. Hierdoor bestaat wel inzicht in de uitgaven aan bijvoorbeeld, 'Veiligheid' en 'Welzijn', maar zijn de uitgaven voor 'Kantoorinrichting' en 'Schoonmaak' moeilijker te achterhalen. Beide wijzen van verantwoorden staan haaks op elkaar.

823 Om er voor te zorgen dat er bij het bepalen van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen altijd op eenduidige wijze wordt gemeten, is het noodzakelijk dat er helderheid bestaat over de definitie van het begrip homogeniteit. Dit betekent dat de interpretatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen op dit punt een nadere uitwerking zou moeten krijgen.

824 Wellicht is het niet mogelijk om voor alle soorten inkopen een heldere definitie te maken, maar naar onze mening zou dit voor 80% van alle soorten inkopen zeker mogelijk moeten zijn. Deze definitie zou ten minste de volgende onderdelen moeten bevatten:

- (a) Uitspraak over het organisatiebreed al of niet optellen van gelijksoortige uitgaven;
- (b) Uitspraak over homogeniteit van uitgaven, zoals de in de nalevingsmeting 2004 gehanteerde inkooppakketindeling. Dit vergt een sectorgerichte benaderingswijze.

825 Vervolgens moet deze definitie worden ingebed in de interne organisatie van een aanbestedende dienst, bijvoorbeeld door de financiële administratie zodanig in te richten dat verantwoording op beleid én op inkoop wordt gefaciliteerd.

## **Beleid moet worden afgestemd op 'werkelijke' redenen voor het niet naleven**

826 Een interessante vraag is welke verklaringen ten grondslag liggen aan het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Het beleid van de overheid kan dan worden afgestemd op deze verklaringen. Hoewel onderzoek naar mogelijke verklaringen buiten de reikwijdte van ons onderzoek valt, hebben wij op basis van interviews en bijeenkomsten met praktijkmensen wel verschillende mogelijke verklaringen besproken.

827 Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er veel mogelijke verklaringen zijn voor het niet naleven. De verklaringen verschillen echter sterk per sector en per ervaringsniveau van de aanbestedende dienst op het gebied van aanbesteden. Het Ministerie van Economische Zaken heeft in haar Visiedocument Aanbestedingsbeleid verschillende redenen genoemd, die ook terugkwamen in ons onderzoek, waarom de Europese aanbestedingsrichtlijnen onvoldoende worden nageleefd. Deze redenen zijn:

- (a) Aanbestedingsregels zijn moeilijk te vinden en niet duidelijk;
- (b) Andere doelstellingen strijden om voorrang (bijvoorbeeld lokale werkgelegenheid en sectorgerichte ondersteuning);
- (c) Er zijn nauwelijks positieve prikkels verbonden aan naleving;
- (d) Aanbesteden is op politiek en bestuurlijk niveau nauwelijks een issue;
- (e) De kans ter verantwoording te worden geroepen via een geding bij de rechter is klein.

828 Naast de voornoemde redenen zijn tijdens ons onderzoek nog een aantal aanvullende niet nader onderzochte redenen genoemd voor het niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen:

- (a) Definitie van homogeniteit en gelijksoortige inkopen: welke uitgaven moeten bij elkaar worden opgeteld om te bepalen of een uitgave Europees moet worden aanbesteed;
- (b) Het risico door leveranciers te worden aangesproken op het niet juist uitvoeren van een Europese aanbesteding is groter dan het risico te worden aangesproken door een leverancier op het in het geheel niet uitvoeren van een Europese aanbesteding;
- (c) Bestuurders en beslissers zijn zich onvoldoende bewust van de gevolgen van het toepassen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, waardoor beslissingen worden genomen die niet overeenstemmen met de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- (d) Inkopers en aanbesteders weten vaak wel dat er Europees moet worden aanbesteed, maar de interne klant of bestuurder is zich hiervan onvoldoende bewust. Gevolg is dat het soms onduidelijk is of er moet worden aanbesteed of dat het te laat is om nog een Europese aanbesteding voor te bereiden;
- (e) Inkopers en bestuurders beschikken soms over onvoldoende (management) informatie over wat er door alle onderdelen van de aanbestedende dienst wordt ingekocht. Dit speelt eerder bij grotere aanbestedende diensten;

- (f) Uitspraken van de Europese Commissie, zoals in de zaak 'Vathorst', zorgen voor het moeilijker maken van de juiste toepassing van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, waardoor negatieve beeldvorming ontstaat over de moeilijkheidsgraad van het toepassen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- (g) De toename van, niet altijd consistente, jurisprudentie zorgt voor een verjuridicering van het aanbestedingsproces. Hierdoor wordt het juist interpreteren en toepassen van de Europese aanbestedingsrichtlijnen bemoeilijkt, met name voor kleinere aanbestedende diensten die beperkte mogelijkheden hebben om alle kennis en kunde in huis te hebben;
- (h) Ander beleid en andere wetgeving, bijvoorbeeld op het gebied van integriteit, milieu, ketenaansprakelijkheid en arbeidsmarkt compliceren het juist uitvoeren van een Europese aanbesteding. Het kan bijvoorbeeld lastig zijn om via een Europese aanbesteding een partij te selecteren die voldoet aan het milieubeleid van de aanbestedende dienst;
- (i) Kwantiteit en kwaliteit van inkopers en aanbesteders zijn niet bij alle organisaties op het juiste niveau.

829 Omdat de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen nog niet in alle sectoren hoog is, verdient het aanbeveling om te onderzoeken of voornoemde hypothesen kloppen met de werkelijkheid. Daarbij kan worden vastgesteld of genomen beleidsmaatregelen effect sorteren en of investeringen lonend zijn geweest. Tevens zou vastgesteld moeten worden of de beleidsmaatregelen voldoende zijn afgestemd op de doelgroep: een sector waarin de naleving laag is, vereist bijvoorbeeld een hele andere benaderingswijze dan een sector die een hogere naleving heeft.



## A Uitgangspunten meetmethodiek

1 In het onderzoek zijn uitgangspunten gehanteerd voor het interpreteren van verzamelde gegevens en het berekenen van de relevante cijfers. Dit is onontkoombaar bij een (juridisch) complex onderzoek als dit. De onderzoekers achten het van belang dat van de uitgangspunten wordt kennisgenomen voor de juiste interpretatie van de resultaten. Vanzelfsprekend geldt dat ieder uitgangspunt invloed kan hebben gehad op de resultaten van het onderzoek. Bij het ontwikkelen en verfijnen van de meetmethodiek is er voor gezorgd dat de uitgangspunten zoveel mogelijk aansluiten bij de realiteit. De uitgangspunten zijn tevens gevalideerd door Stibbe. De onderzoeksresultaten mogen naar ons oordeel betrouwbaar en representatief worden verondersteld voor de daadwerkelijke naleving voor de onderzochte populatie.

2 In deze bijlage worden de uitgangspunten van het onderzoek omschreven en (juridisch) onderbouwd, uitgesplitst naar uitgangspunten voor de bepaling van de aanbestedingsplicht in een inkooppakket en voor de bepaling of een aanbestedingsplichtig pakket Europees is aanbesteed.

### **Uitgangspunten voor bepaling van de aanbestedingsplicht**

#### **Gehanteerde richtlijnen**

3 Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de in 2004 vigerende Europese aanbestedingsrichtlijnen (hierna de Richtlijnen):

- (a) Richtlijn Werken (93/37/EEG, gewijzigd bij 97/52/EG);
- (b) Richtlijn Leveringen (93/36/EEG, gewijzigd bij 97/52/EG);
- (c) Richtlijn Diensten (92/50/EEG, gewijzigd bij 97/52/EG).

4 Daarnaast is op sommige onderdelen gebruik gemaakt van bestaande jurisprudentie. Bij de hierna beschreven uitgangspunten wordt hiernaar verwezen waar dit van toepassing is.

5 Het komt voor dat aanbestedende diensten eigen beleidsregels vaststellen ter naleving van de aanbestedingsverplichtingen. Deze regelgeving wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De Richtlijn Nutssectoren blijft in dit onderzoek eveneens buiten beschouwing, evenals de Algemene Richtlijn (2004/18/EG) die in 2004 nog niet van kracht was.

## Het begrip 'aanbestedende dienst'

### *Definitie aanbestedende dienst*

6 Het uitgangspunt voor het onderzoek is dat de aanbestedingsplicht op het niveau ligt van de aanbestedende dienst. De definitie van het begrip aanbestedende dienst is in de praktijk aan discussie onderhevig. In de Richtlijnen wordt een aanbestedende dienst als volgt gedefinieerd: "De Staat, zijn territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of instellingen."

7 In ieder geval dienen (al dan niet als onderdeel van de Staat) de ministeries en de daaronder ressorterende instanties, de Eerste en de Tweede Kamer, de Raad van State, de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Kanselarij der Nederlandse Orde, het kabinet van de Koningin, Provincies, Gemeenten en Waterschappen als aanbestedende dienst te worden aangemerkt. In de praktijk geeft met name het begrip 'publiekrechtelijke instelling' aanleiding tot vragen. In de Richtlijnen wordt een publiekrechtelijke instelling als volgt gedefinieerd: "Onder 'publiekrechtelijke instelling' wordt verstaan, iedere instelling die:

- (a) Is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang andere dan die van industriële of commerciële aard, en
- (b) Rechtspersoonlijkheid heeft, en
- (c) Waarvan ofwel de activiteiten in hoofdzaak door de Staat, de territoriale of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd, ofwel het beheer is onderworpen aan toezicht door deze laatsten, ofwel de leden van de directie, de raad van bestuur of de raad van toezicht voor meer dan de helft door de Staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen."

8 Ingevolge de Nederlandse lijst van publiekrechtelijke instellingen worden als musea beschouwd:

- (a) Stichtingen als bedoeld in de Wet Verzelfstandiging Rijksmuseum diensten;
- (b) Overige musea, die voor meer dan 50% door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen worden bekostigd.

9 Dit betekent dat musea aanbestedende diensten zijn in de zin van de Richtlijnen, mits zij voor meer dan 50% door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen worden bekostigd.

10 Het komt voor dat aanbestedende diensten een instantie subsidie verlenen waarmee deze particuliere instantie vervolgens een opdracht voor werken of daarmee verband houdende diensten bekostigt. Indien een aanbestedende dienst voor een opdracht voor meer dan 50% subsidie verleent, dan dient deze aanbestedende dienst ervoor te zorgen dat de instantie waaraan

de subsidie werd verleend, deze opdracht aanbesteedt conform de Richtlijnen<sup>21</sup>.

11 Om voor dit onderzoek te bepalen wie de aanbestedende diensten in iedere onderzochte sector zijn, is gebruik gemaakt van de 'Lijst aanbestedende diensten overheid' die door het Ministerie van Economische Zaken op haar website is geplaatst. Opgemerkt moet worden dat deze lijst indicatief is, omdat de organisatie van instellingen aan verandering onderhevig is en de lijst niet regelmatig door de Commissie wordt aangepast en gepubliceerd.

*Het begrip aanbestedende dienst in relatie tot decentrale eenheden*

12 Discussie is er over de vraag of opdrachten geplaatst door onderdelen van één aanbestedende dienst steeds bij elkaar moeten worden opgeteld, met name als het voorwerp van die opdrachten functioneel samenhangt. In het licht van het bovenstaande moet die vraag in beginsel bevestigend beantwoord worden. Toch zijn er grenzen. Niet steeds kan het redelijk geacht worden om opdrachten van bijvoorbeeld verschillende ministeries of stadsdelen bij elkaar op te tellen – ook al maken zij deel uit van dezelfde aanbestedende dienst-. Dit, omdat er binnen één aanbestedende dienst sprake kan zijn van zelfstandige onderdelen of entiteiten met een eigen budget en eigen beslissingsbevoegdheid (bijvoorbeeld verschillende ministeries, stadsdeelgemeenten, agentschappen, et cetera).

13 De Europese Commissie heeft getracht meer duidelijkheid te verschaffen over deze kwestie. In zogenaamde 'Policy Guidelines' heeft de Commissie een viertal factoren genoemd die een rol spelen bij de beantwoording van de vraag wanneer er sprake is van een zelfstandige operationele eenheid binnen een aanbestedende dienst<sup>22</sup>. Opgemerkt zij dat, hoewel de Policy Guidelines in beginsel zijn geschreven met het oog op de Richtlijn Nutssectoren, deze criteria - ook naar mening van het Ministerie van Economische Zaken - mede van belang kunnen zijn voor de uitleg van de overige Richtlijnen. Deze factoren zijn de volgende:

- (a) Decentralisatie van (inkoop)eenheden;
- (b) Scheiding van budgetten;
- (c) Voorziening in eigen behoeften;
- (d) Geen bemoeienis van de aanbestedende dienst.

---

<sup>21</sup> Verwezen wordt naar artikel 3 lid 3 Richtlijn Diensten, artikel 2 Richtlijn Werken.

<sup>22</sup> Policy Guidelines, Commissie 20 januari 1993, CC/92/87, met een positief oordeel van het Raadgevend Comité overheidsopdrachten d.d. 16 december 1992.

14 In een nieuwsbrief heeft het Ministerie van Economische zaken deze factoren eveneens genoemd<sup>23</sup>. Het Ministerie van Economische Zaken merkt op dat het niet de bedoeling van de Richtlijnen kan zijn om onderdelen die zelfstandig functioneren alleen vanwege de Richtlijnen in het keurslijf van een centrale inkoop van goederen of diensten gedwongen zouden moeten worden. Anderzijds mag een aanbestedende dienst niet kunstmatig worden gesplitst in zelfstandige onderdelen teneinde aan de toepassing van de Richtlijnen te ontkomen.

15 Een stadsdeel heeft geen eigen rechtspersoonlijkheden, maar blijft een onderdeel van de Gemeente waar het onder ressorteert. Het uitgangspunt is daarom dat een stadsdeel geen afzonderlijke, van de Gemeente te onderscheiden, aanbestedende dienst is. Derhalve dienen voor de berekening van de drempelwaarde, opdrachten verstrekt door een Gemeente en afzonderlijke stadsdelen in beginsel bij elkaar te worden opgeteld.

16 Echter, in de praktijk kunnen stadsdelen een grote organisatorische zelfstandigheid hebben. Het is naar onze mening verdedigbaar dat indien met betrekking tot een bepaalde opdracht aan alle vier genoemde factoren wordt voldaan, de waarde van verschillende opdrachten verstrekt door een Gemeente en onder haar ressorterende stadsdelen, niet bij elkaar behoeven te worden opgeteld. Dit dient per geval te worden beoordeeld. Er is derhalve sprake van een 'grijs gebied' waarvoor geen duidelijke, algemene regel geldt.

17 Als uitgangspunt in ons onderzoek is gehanteerd dat alle departementen, Gemeenten, Provincies en publiekrechtelijke instellingen zoals zijn vermeld op de eerder genoemde 'Lijst van aanbestedende diensten overheid', te onderscheiden aanbestedende diensten vormen. Een verdere 'uitsplitsing' van deze aanbestedende diensten is niet gehanteerd.

### **Het begrip 'overheidsopdracht'**

18 Van belang in het onderzoek is wat te duiden is als een overheidsopdracht. In de Richtlijnen zijn hiervoor omschrijvingen gegeven. Hierbij gelden een aantal uitzonderingen waar we in het onderzoek rekening hebben moeten houden. De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

- (a) Openbaar vervoer: op grond van de Richtlijnen hoeven concessies voor de uitoefening van openbaar vervoer niet conform de Richtlijnen te worden aanbesteed. Mogelijk dient aan het voornemen of een concessie te verlenen, op grond van de beginselen van non-discriminatie en transparantie, wel een passende mate van openbaarheid te worden verleend. De Wet personenvervoer 2000 bepaalt dat de concessie voor openbaar vervoer wel dienen te worden aanbesteed. Dit is dan ook de reden dat we in het onderzoek concessies van openbaar vervoer wel als aanbestedingsplichtige opdracht hebben meegenomen;

---

<sup>23</sup> Zie hierover bijvoorbeeld de IOEA nieuwsbrief 26, Stcrt. 2002, nr. 203.

- (b) Concessies: concessies voor diensten vallen buiten de werking van de Richtlijnen. Concessies voor openbare werken en leveringen dienen wel te worden aanbesteed. Deze opdrachten komen echter vrij zelden voor, vandaar dat dergelijke opdrachten buiten de reikwijdte van het onderzoek zijn gehouden;
- (c) Publiek Private Samenwerking: het komt voor dat private grondeigenaren met een Gemeente een vennootschap oprichten waarin zij hun grondposities inbrengen in ruil voor bouwvolume. Recentelijk heeft de Europese Commissie een ingebrekestelling verzonden inzake de VINEX-locatie Vathorst in de Gemeente Amersfoort. Hieruit blijkt dat de Europese Commissie meent dat het gehele werk Europees zou moeten worden aanbesteed. Dergelijke constructies zijn buiten de reikwijdte van ons onderzoek gebleven.

### Raming van de inkoopbehoefte en homogeniteit

19 Om te bepalen of een aanbestedende dienst een overheidsopdracht dient aan te besteden conform de Richtlijnen, dient de aanbestedende dienst een raming te maken. De hoogte van de realistische raming (exclusief BTW, inclusief rekenvergoeding en eventuele opties en verlengingen), bepaalt of de betreffende drempelwaarde wordt overschreden.

20 Het uitgangspunt bij het bepalen van de raming is dat inkoopbehoeften binnen een aanbestedende dienst bij de start van het begrotingsjaar goed voorspelbaar zijn, zodat het Europees aanbesteden en afsluiten van organisatiebrede langlopende contracten door aanbestedende diensten mogelijk is.

21 Een belangrijk uitgangspunt dat aan de toepassing van de drempelwaarden ten grondslag ligt, is dat de opdrachten niet mogen worden gesplitst met het doel de toepassing van de Richtlijnen te omzeilen<sup>24</sup>.

22 Over de vraag wanneer sprake is van één overheidsopdracht voor een werk, dan wel van meerdere afzonderlijke overheidsopdrachten heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) uitspraak gedaan<sup>25</sup>. Volgens het HvJEG dient deze vraag te worden beantwoord op basis van de economische en technische functies van de betrokken werken. Zo kunnen bijvoorbeeld straatverlichtingsnetten en een elektriciteitsdistributienet niet als één werk worden beschouwd. Dit omdat de technische functie verschilt: een straatverlichtingsnet dient ter verlichting van openbare wegen terwijl een elektriciteitsnetwerk ertoe dient elektriciteit te transporteren naar de individuele eindgebruiker. Ook de economische functie verschilt: de instantie die zorgdraagt voor de openbare verlichting draagt deze kosten zelf, zij het dat zij deze

---

<sup>24</sup> Verwezen wordt naar artikelen 6 lid 4, Richtlijn Werken, 5 lid 3 Richtlijn Leveringen en 7 lid 3 Richtlijn Diensten

<sup>25</sup> Arrest van het Hof van Justitie inzake Vénday d.d. 5 oktober 2000, zaaknr.: C-16/98

via belastingen kan doorberekenen op de bewoners ter plaatse. De kosten van de elektriciteit dienen te worden betaald door de individuele afnemer naar rato van zijn verbruik.

23 In de uitspraak oordeelt het HvJEG voorts dat bijvoorbeeld de volgende factoren niet van primair belang zijn voor het antwoord op de vraag of er sprake is van één 'werk' in de zin van de Richtlijn:

- (a) Meerdere aanbestedende diensten plaatsen gezamenlijk een opdracht, of;
- (b) Meerdere opdrachten worden geplaatst die (onderdelen van) hetzelfde werk betreffen, of;
- (c) Een werk kan redelijkerwijs door één onderneming worden uitgevoerd.

24 Doorslaggevend is of een werk is bestemd om in z'n geheel een economische of technische functie te vervullen. Bovengenoemde factoren kunnen onder omstandigheden wel aanwijzingen zijn dat het om één werk gaat - of juist niet - maar kunnen daarbij niet doorslaggevend zijn.

25 Uit de jurisprudentie van het HvJEG kan naar onze mening ook lering worden getrokken voor de beoordeling of er sprake is van één of meerdere overheidsopdrachten voor leveringen en diensten. Beoordeeld moet worden of opdrachten, gezien de economische of technische functionaliteit waarop zij betrekking hebben, één geheel vormen en derhalve als één overheidsopdracht moeten worden beschouwd. Eerder genoemde factoren (a) tot en met (c) kunnen daarbij wel aanwijzingen opleveren, maar niet doorslaggevend zijn.

26 Uit het bovenstaande mag onder meer blijken dat als meerdere aanbestedende diensten opdrachten plaatsen waarvan het voorwerp functioneel samenhangt (bijvoorbeeld: meerdere aanbesteders kopen software in die in één netwerk moet gaan functioneren), de waarde van deze opdrachten moet worden opgeteld om te bezien of de toepasselijke drempelwaarde wordt overschreden. Dat is naar onze mening de meest aannemelijke uitleg van de Richtlijnen, gegeven de beschikbare jurisprudentie. Opnieuw zij opgemerkt dat de aanbestedingsregelgeving op dit punt onduidelijk is.

27 De Richtlijn Leveringen bepaalt in artikel 5 lid 4 dat wanneer de aankoop van homogene goederen in verschillende percelen wordt geplaatst de totale waarde van deze percelen moet worden opgeteld voor de bepaling van de totale waarde van deze opdracht. De Richtlijn Leveringen laat zich niet uit over de vraag wat onder homogene producten moet worden verstaan. In haar Handleiding bij de Richtlijn Leveringen heeft de Commissie homogene producten kortweg omschreven als producten die voor eenzelfde doel bestemd zijn<sup>26</sup>. Als voorbeelden

---

<sup>26</sup> In het van Dale Groot Woordenboek wordt homogeen omschreven als "van dezelfde aard en samenstelling".

worden genoemd de levering van verschillende levensmiddelen en van verschillende kantoormeubelen. Ook de nieuwe Algemene Richtlijn biedt geen duidelijkheid op dit punt. De afbakening van homogene en niet-homogene goederen is daarmee een 'grijs gebied' dat in de praktijk uiteenlopend wordt geïnterpreteerd.

28 Zowel de Richtlijn Leveringen als de Richtlijn Diensten maken voor de berekening van de drempelwaarde van een overheidsopdracht onderscheid naar de duur van de overeenkomst. Beide Richtlijnen kennen gedetailleerde bepalingen voor de berekening van de waarde van opdrachten die met een zekere regelmaat worden verleend of die bestemd zijn om gedurende een bepaalde periode te worden herhaald. Dit is ofwel de totale waarde van de tijdens het voorafgaande boekjaar geplaatste vergelijkbare opdrachten ofwel de geraamde totale waarde van de opdrachten gedurende de eerste twaalf maanden volgend op de eerste opdracht, althans de gehele contractduur volgende op de eerste opdracht.

29 In dit onderzoek wordt, bij het bepalen van de aanbestedingsplicht, een belangrijk onderscheid gemaakt tussen homogene inkooppakketten en inkooppakketten met een beperkte homogeniteit. Voorbeelden van homogene inkooppakketten zijn schoonmaak, catering, kantoorartikelen en uitzendkrachten. Sommige inkooppakketten bestaan echter uit niet-samenhangende opdrachten of projecten. Dit noemen we pakketten met een beperkte homogeniteit. Voorbeelden hiervan zijn opdrachten in de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW), de Burgelijke en Utiliteitsbouw (B&U), aanschaf van hard- en software en de inkoop van adviesdiensten.

30 Ten behoeve van dit onderzoek is gesteld dat de aanbestedingsplicht voor uitgaven in homogene inkooppakketten ligt op het niveau van het inkooppakket. Dat wil zeggen dat het totale inkoopvolume in het inkooppakket bepalend is of het desbetreffende pakket aanbestedingsplichtig is. Bij pakketten met een beperkte homogeniteit ligt de aanbestedingsplicht op opdrachtniveau. Dat wil zeggen dat per te verstrekken opdracht, bijvoorbeeld de aanschaf van een softwarepakket, moet worden bepaald of de opdrachtwaarde boven of onder het toepasselijke drempelbedrag ligt. Verderop wordt beschreven hoe dit is geoperationaliseerd.

### **Stabiliteit van het uitgavenpatroon**

31 Een aanbestedende dienst geeft niet ieder jaar dezelfde hoeveelheid geld uit aan het verwerven van goederen, diensten en werken. Over het algemeen fluctueren deze uitgaven niet substantieel, met uitzondering van speciale projecten of investeringen.

32 Het uitgangspunt in het onderzoek is dat het uitgavenpatroon qua omvang en inhoud de afgelopen jaren niet substantieel is gewijzigd per aanbestedende dienst, met uitzondering van inflatie en die gevallen waarbij de inkoopbepalende kenmerken in de afgelopen jaren sterk zijn

gestegen of gedaald, zoals Gemeenten waarvan het inwoneraantal de afgelopen jaren snel is gestegen en Waterschappen die recentelijk zijn gefuseerd.

## **Omgang met subsidies en betalingen in natura**

33 Subsidies en betalingen in natura blijven buiten beschouwing in het onderzoek, hoewel er soms forse bedragen in omgaan. Betalingen in natura moeten in de praktijk weliswaar worden meegeteld bij het vaststellen van de aanbestedingsplicht, maar informatie over de omvang hiervan is niet uit de brondata, jaarrekeningen en inkoopdiagnoses te verkrijgen.

## **Gehanteerde inkoopstrategie**

34 De inkoopstrategie van organisaties is bepalend voor de duur van contracten die in de praktijk worden afgesloten met leveranciers. Omdat de contractduur bepalend is over welke periode de jaarlijkse inkopen moeten worden opgeteld, is de gehanteerde inkoopstrategie een belangrijke factor in de nalevingsmeting.

35 Het uitgangspunt in het onderzoek is dat de inkoopstrategie voor contracten in de exploitatiesfeer is gericht op het afsluiten van meerjarencontracten. Voor de bepaling van de aanbestedingsplicht wordt de opdrachtwaarde over de gehele looptijd opgeteld, met een maximum van vier jaar, behoudens enkele uitzonderingen.

36 In een diepteonderzoek is vastgesteld wat een in de praktijk gebruikelijke looptijd is van contracten die worden afgesloten. Hiervoor zijn interviews gehouden en is informatie uit aankondigingen voor Europese aanbestedingen gebruikt over af te sluiten contracten.

## **Uitgangspunten voor vaststelling wat Europees is aanbesteed**

### **Aankondiging van opdracht en gunningspublicatie geldt als uitgangspunt**

37 In formele zin is uitsluitend sprake van een afgeronde Europese aanbesteding als er een gunningsbesluit is toegezonden aan het Bureau voor Officiële Publicaties in Luxemburg. Binnen het onderzoek is echter het uitgangspunt gehanteerd dat een aanbestedingsplichtig inkooppakket correct Europees is aanbesteed indien minimaal één aankondiging of gunningspublicatie in de Tenders Electronic Daily-database (TED-database) is geregistreerd.

38 Omdat slechts in circa 50% van de gevallen een gunningsbesluit wordt gepubliceerd, zou het alleen maar meetellen van gunningsbesluiten tot een vertekening leiden van de nalevingspercentages. Niet onderzocht is of de Europese aanbesteding correct is uitgevoerd (of bijvoorbeeld de juiste termijnen zijn gehanteerd en transparante selectiecriteria zijn toegepast).

Aanbestedingen waarvan in de TED-database is gepubliceerd dat deze gestaakt zijn of dat geen gunning heeft plaatsgevonden, zijn buiten beschouwing gelaten.

39 Alle publicaties zijn gehaald uit de TED-database. Indien een Europese aanbesteding daar niet is gemeld, is deze niet geteld als zijnde een uitgevoerde Europese aanbesteding. Bij het zoeken naar aanbestedingen in de TED-database is het aantal jaren dat terug wordt gekeken gelijk aan de contractduur die wordt gehanteerd bij dat inkooppakket<sup>27</sup> vermeerderd met één jaar. Er wordt echter niet verder teruggekeken dan tot 2000.

### **Aanname gebruik afgesloten contract als resultaat van een uitgevoerde Europese aanbesteding**

40 In de praktijk blijkt dat indien een contract is afgesloten na afronding van een Europese aanbesteding, niet de gehele aanbestedende dienst daar in alle gevallen gebruik van maakt. Het zogenaamde *maverick buying* komt bewust en onbewust voor. Gevolgen hiervan voor de mate waarin er Europees is aanbesteed, zijn niet meegenomen.

41 Het in het onderzoek gehanteerde uitgangspunt is dat indien een Europese aanbesteding is uitgevoerd voor een specifiek inkooppakket, de gehele aanbestedende dienst gebruikmaakt van het (mantel)contract. Europese aanbestedingen worden binnen departementen vaak door centrale inkoopafdelingen uitgevoerd die organisatorisch binnen het kerndepartement zijn gepositioneerd. Deze Europese aanbestedingen kunnen betrekking hebben op het gehele departement of op specifieke zelfstandig aanbestedende diensten binnen het departement. Wij gaan ervan uit dat de aanbestedingen door Kerndepartementen tot contracten leiden waarvan het kerndepartement in ieder geval ook zelf gebruikmaakt.

### **Samenwerking tussen aanbestedende diensten**

42 Steeds vaker werken aanbestedende diensten samen bij het uitvoeren van Europese aanbestedingen. Ook kleinere Gemeenten doen vaak aan dergelijke aanbestedingen mee, hoewel zij voor het desbetreffende pakket niet altijd aanbestedingsplichtig zijn. Uitgangspunt in ons onderzoek voor gezamenlijke aanbestedingen is dat de deelnemende aanbestedende diensten in de publicaties in de TED-database moeten zijn gemeld. Bij het zoeken in de TED-database naar uitgevoerde aanbestedingen van een bepaalde aanbestedende dienst, is dus geselecteerd op aanbestedingen die door deze organisatie zelf zijn uitgevoerd, of in samenwerking met andere aanbestedende diensten.

---

<sup>27</sup> Zie voor de contractduur per pakket de pakketindeling in bijlage B.



## B Inkooppakketindeling

- 1 Belangrijk uitgangspunt voor het onderhavige onderzoek is dat een aanbestedende dienst vanuit de eigen behoefte en inkoopstrategie een inkooppakket samenstelt. Een inkooppakket is een set van diensten, leveringen of werken die bij één leverancier kan worden gekocht.
- 2 De gehanteerde inkooppakketindeling is afgeleid van de lijst die is gehanteerd in het onderzoek in de nalevingsmeting 2002. Deze lijst is gebaseerd op de breed gehanteerde PIA-indeling in inkooppakketten. Daarnaast zijn er per sector bepaalde sectorspecifieke inkooppakketten toegevoegd.
- 3 Ten opzichte van 2002 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd. Deze zijn:
  - (a) Een inkooppakket kan slechts één soort inkoop bevatten en is niet multi-interpreteerbaar;
  - (b) Er zijn enkele inkooppakketten bij gekomen;
  - (c) Enkele inkooppakketten zijn gesplitst in twee of meerdere inkooppakketten;
  - (d) De inkooppakketten 'overig' zijn buiten beschouwing gelaten vanwege onvoldoende homogeniteit;
  - (e) De contractduur is aangepast aan de praktijk aan de hand van het uitgevoerde diepteonderzoek;
  - (f) Sommige inkooppakketten zijn als IB-dienst gecategoriseerd in plaats van IA-dienst;
  - (g) Er is onderscheid gemaakt tussen homogene inkooppakketten en inkooppakketten met beperkte homogeniteit.
- 4 Op de volgende pagina's staat de in dit onderzoek gehanteerde inkooppakketindeling weergegeven. Per inkooppakket is tevens aangegeven welke soort inkoop het betreft (levering, dienst, werk of IB-dienst), of het als 'homogeen' of 'beperkt homogeen' wordt beschouwd en wat de aangenomen gangbare contractduur is.
- 5 Overigens zijn sommige inkooppakketten buiten beschouwing gelaten bij de berekening van de nalevingspercentages. Enkele pakketten zijn immers niet aanbestedingsplichtig (bijvoorbeeld de huur van gebouwen en de aanschaf van kunst) of te divers van karakter (bijvoorbeeld representatiekosten en reis- en verblijfkosten).

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>1</b>	<b>100</b>	<b>PERSONEELSGERELATEERDE ZAKEN</b>			
1	101	Studie & opleiding	Niet nader onderzocht	-	-
1	102	Reis - & verblijfkosten	Niet nader onderzocht	-	-
1	103	Recruitment/werving & selectie	Dienst (1B)	Homogeen	3 jaar
1	104	Bedrijfskleding	Levering	Homogeen	3 jaar
1	105	ARBO	Dienst (1B)	Homogeen	3 jaar
1	106	Kinderopvang	Niet nader onderzocht	-	-
1	107	Representatiekosten	Niet nader onderzocht	-	-
1	108	Verhuis/detacheringskosten	Niet nader onderzocht	-	-

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>2</b>	<b>200</b>	<b>KANTOORINRICHTING EN BENODIGDHEDEN</b>			
2	201	Kantoorartikelen	Levering	Homogeen	4 jaar
2	202	Kantoorinrichting	Levering	Homogeen	4 jaar
2	203	Kantoorapparatuur	Levering	Homogeen	3 jaar
2	204	Reproductie apparatuur	Levering	Homogeen	5 jaar
2	205	Papier	Levering	Homogeen	3 jaar
2	206	Drukwerk (commercieel)	Dienst	Homogeen	4 jaar
2	207	Vakliteratuur en abonnementen	Levering	Homogeen	4 jaar
2	208	Archief apparatuur en kasten	Levering	Homogeen	1 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>3</b>	<b>300</b>	<b>AUTOMATISERING / TELECOMMUNICATIE</b>			
3	301	Aanschaf hardware	Levering	Beperkt homogeen	3 jaar
3	302	Aanschaf software	Levering	Beperkt homogeen	5 jaar
3	303	Netwerken / infrastructuur	Levering	Beperkt homogeen	3 jaar
3	304	Telefoonapparatuur	Levering	Homogeen	1 jaar
3	305	Telefoondienst vast en mobiel	Dienst	Homogeen	3 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>4</b>	<b>400</b>	<b>ADVISEURS EN FLEXIBELE ARBEID</b>			
4	401	Interim management	Niet nader onderzocht	-	-
4	402	Uitzendkrachten	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar
4	403	Organisatie- en formatieadvies	Dienst	Beperkt homogeen	3 jaar
4	404	Beleidsondersteunend onderzoek	Niet nader onderzocht	-	-
4	405	ICT advies en ondersteuning	Dienst	Beperkt homogeen	3 jaar
4	406	Juridisch onderzoek en advies	Niet nader onderzocht	-	-
4	407	Communicatie en marketingadvies	Dienst	Beperkt homogeen	3 jaar
4	408	Accountants en financieel advies	Dienst	Homogeen	4 jaar
4	409	Ingenieurs- en milieudiensten	Dienst	Beperkt homogeen	3 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>5</b>	<b>500</b>	<b>VERVOER, EMBALLAGE, VERZEKERINGEN</b>			
5	501	Dienst-/lease vervoersmiddelen	Levering	Homogeen	4 jaar
5	502	Vracht/ portil/ verzendkosten	Niet nader onderzocht	-	-
5	503	Koeriersdiensten	Dienst	Homogeen	3 jaar
5	504	Bankkosten	Dienst	Homogeen	4 jaar
5	505	Verzekeringen	Niet nader onderzocht	-	-

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>6</b>	<b>600</b>	<b>AANSCHAF/HUUR GEBOUWEN, INSTALLATIES</b>			
6	601	Aanschaf gebouwinstallaties	Levering	Beperkt homogeen	1 jaar
6	602	Aanschaf vaste inrichting	Niet nader onderzocht	-	-
6	603	Huur gebouwen enz.	Niet aanbestedingsplichtig	-	-
6	604	Realisatie/renovatie Burger- en Utiliteitsbouw	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>7</b>	700	<b>EXPLOITATIE, BEHEER GEBOUWEN, INSTALLATIES</b>			
7	701	Onderhoud bouwkundig	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
7	702	Onderhoud E-installaties	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
7	703	Onderhoud W-installaties	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
7	704	Schoonmaak	Dienst	Homogeen	5 jaar
7	705	Beveiliging	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar
7	706	Catering	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar
7	707	Gas en Elektra	Levering	Homogeen	3 jaar
7	708	Water	Niet aanbestedingsplichtig	-	-
7	709	Groenvoorziening	Dienst	Homogeen	3 jaar
7	710	Afvalverwerking	Dienst	Homogeen	3 jaar
7	711	Bedrijfs hulpmateriaal	Levering	Homogeen	4 jaar
7	712	Verhuiskosten	Dienst	Homogeen	3 jaar
7	713	Overige kosten exploitatie gebouwen	Niet nader onderzocht	-	-

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>8</b>	800	<b>Grond-, weg- en waterbouw (GWW)</b>			
8	801	Realisatie en groot onderhoud wegnnet	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	802	Realisatie en groot onderhoud verkeers(regel)installaties	Werk	Beperkt homogeen	2jaar
8	803	Realisatie en groot onderhoud riolering	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	804	Realisatie en groot onderhoud groenvoorzieningen	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	805	Realisatie en groot onderhoud waterkeringen	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	806	Realisatie en grootonderhoud waterzuiveringsinstallaties	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	807	Realisatie en groot onderhoud watersystemen en vaarwegen	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	808	Overige werken in de GVVW-sector, realisatie en groot onderhoud	Niet nader onderzocht	-	-
8	809	Klein onderhoud wegnnet	Dienst (1B)	Homogeen	1 jaar
8	810	Klein onderhoud verkeers(regel)installaties	Dienst (1B)	Homogeen	1 jaar
8	811	Klein onderhoud riolering	Dienst (1B)	Homogeen	1 jaar
8	812	Klein onderhoud groenvoorzieningen	Dienst (1B)	Homogeen	1 jaar
8	813	Klein onderhoud waterkeringen	Dienst (1B)	Homogeen	1 jaar
8	814	Klein onderhoud waterzuiveringsinstallaties	Dienst (1B)	Homogeen	1 jaar
8	815	Klein onderhoud watersystemen en vaarwegen	Dienst (1B)	Homogeen	1 jaar
8	816	Overig (klein) onderhoud GWW-sector	Niet nader onderzocht	-	-
8	817	Openbare verlichting	Levering	Homogeen	1 jaar
8	818	Chemicaliën	Levering	Homogeen	1 jaar
8	819	Zout	Levering	Homogeen	1 jaar
8	820	Polymeren	Levering	Homogeen	1 jaar
8	821	Gereedschappen en klein materiaal	Levering	Homogeen	3 jaar
8	822	Parkeerapparatuur	Levering	Homogeen	1 jaar
8	823	Parkeer beheer garages/terreinen	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar
8	824	Parkeerdienstverlening handhaving	Dienst (1B)	Homogeen	3 jaar
8	825	Gladheidsbestrijding materieel (excl. Zout)	Levering	Homogeen	3 jaar
8	826	Tractie	Dienst	Homogeen	3 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>9</b>	900	<b>Welzijn</b>			
9	901	Evenementen	Dienst (1B)	Homogeen	1 jaar
9	902	Leerlingenvervoer	Dienst	Homogeen	4 jaar
9	903	WVG-vervoer (of CVV-vervoer)	Dienst	Homogeen	4 jaar
9	904	Openbaar Vervoer	Dienst	Homogeen	6 jaar
9	905	Aanschaf kunst	Niet aanbestedingsplichtig	-	-
9	906	Restauratie kunst	Dienst	Homogeen	4 jaar
9	907	Reproducties kunst	Leveringen	Homogeen	1 jaar
9	908	Leermiddelen	Niet nader onderzocht	-	-
9	909	Overige. Onderwijsgerelateerd	Niet nader onderzocht	-	-

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
<b>10</b>	1000	<b>Hulpverlening</b>			
10	1001	Blusmiddelen en -uitrusting	Leveringen	Homogeen	1 jaar
10	1002	Geweldsmiddelen en uitrusting	Leveringen	Homogeen	1 jaar
10	1003	Verkeersactiviteiten (wegslepregelingen)	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar
10	1004	Arrestantenzorg	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
II	1100	<b>(Medische) zorg</b>			
II	1101	Voeding	Levering	Homogeen	3 jaar
II	1102	Linnen huur en wassen	Dienst (1B)	Homogeen	4 jaar
II	1103	Bedden	Levering	Homogeen	1 jaar
II	1104	Röntgenapparatuur	Levering	Homogeen	1 jaar
II	1105	Scanapparatuur	Levering	Homogeen	1 jaar
II	1106	Echoapparatuur	Levering	Homogeen	1 jaar
II	1107	Laboratorium meubilair	Leveringen	Homogeen	1 jaar
II	1108	Geneesmiddelen	Levering	Homogeen	4 jaar
II	1109	Geneesmiddelen distributie	Dienst	Homogeen	4 jaar
II	1110	Medische produkten (verband etc.)	Levering	Homogeen	3 jaar
II	1111	Verpleging & verzorging	Dienst (1B)	Homogeen	3 jaar
II	1112	Medisch onderzoek & begeleiding	Niet nader onderzocht	-	-
II	1113	Medisch instrumentarium (spuiten, scalpel, etc)	Leveringen	Homogeen	3 jaar
II	1114	Medische inventaris (excl bedden)	Levering	Homogeen	4 jaar
II	1115	Protheses en implantaten	Niet nader onderzocht	-	-

Tabel B.I: Gehanteerde inkooppakketindeling

## C Stappen meetmethodiek

1 In deze bijlage worden de drie stappen van de meetmethodiek in detail beschreven:

- (a) Stap 1: Bepaling inkoopvolume per inkooppakket;
- (b) Stap 2: Bepaling aanbestedingsplichtig volume;
- (c) Stap 3: Vaststelling wat Europees is aanbesteed.

### **Stap 1: Bepaling inkoopvolume per inkooppakket**

2 Een belangrijk onderdeel van de meetmethodiek is het vaststellen van het inkoopvolume per inkooppakket van de aanbestedende diensten in de steekproef. Dit is immers de basis voor de bepaling of een inkooppakket Europees moet worden aanbesteed.

3 Inkoop wordt, binnen de context van dit onderzoek, beschouwd als de totale uitgaven van een aanbestedende dienst minus de directe personeelslasten (salarissen, sociale lasten et cetera), subsidies (inkomensoverdrachten), kapitaallasten en verschuldigde belastingen. In stap 1 van de meetmethodiek wordt voor iedere aanbestedende dienst uit de steekproef het inkoopvolume afgeleid uit jaarrekeningen en inkoopdiagnoses. Deze paragraaf geeft een uiteenzetting over de wijze van waarop dit plaatsvindt.

### **Analyse van jaarrekeningen**

4 Primaire bron voor de schatting van de inkoopvolumes zijn de, openbaar verkrijgbare, jaarrekeningen en bijbehorende bijlagen over het jaar 2004 van de aanbestedende diensten in de steekproef. De jaarrekeningen verschillen onderling naar:

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

5 De wijze van indeling en de mate van detail van jaarrekeningen verschillen per sector. Hieronder geven we per sector enkele bijzonderheden.

6 Voor **Kerndepartementen** en **Provincies** zijn geen jaarrekeningen geanalyseerd, omdat voor vrijwel alle aanbestedende diensten in deze sector inkoopdiagnoses beschikbaar waren.

7 **Gemeenten** verantwoorden hun uitgaven meestal naar beleidsprogramma's of naar zeer globale kostensoorten. In enkele gevallen bevatten de jaarrekening een kostenverdeelstaat, die meer gedetailleerde informatie over de uitgaven omvat.

8 Bij **Waterschappen** is de indeling van de jaarrekeningen doorgaans naar kostensoorten, maar de mate van uitsplitsing van kosten en investeringen verschilt sterk per jaarrekening. Uitgaven onder het kopje 'waterkwaliteitsbeheer' zijn toegewezen aan het inkooppakket 'Realisatie en grootonderhoud waterzuiveringsinstallaties'. Uitgaven die zijn verantwoord onder 'waterkwantiteitsbeheer' zijn toebedeeld aan het inkooppakket 'Realisatie en groot onderhoud watersystemen en vaarwegen'.

9 Bij **Hogescholen, Universiteiten, Rijksmusea** en **Politieregio's** zijn bijna alle jaarrekeningen gespecificeerd naar kostensoorten. Hierdoor konden de jaarrekeningposten redelijk goed verdeeld worden naar inkooppakketten. Wel konden sommige posten, zoals 'inventaris en apparatuur' en 'automatisering', niet direct aan inkooppakketten worden toebedeeld.

10 De jaarrekeningen van **Academische ziekenhuizen** ten slotte zijn in het algemeen beperkt gespecificeerd. Vaak zijn er grote posten opgenomen als 'inventarissen' en 'patiënt- en bewonersgebonden kosten'.

11 Zo gedetailleerd mogelijk is informatie over het inkoopvolume per inkooppakket uit de jaarrekeningen gehaald. Dat wil zeggen: indien inkoopvolumes niet op het niveau van inkooppakketten (bijvoorbeeld aanschaf hardware) bepaald konden worden, maar wel op het niveau van een cluster inkooppakketten (ICT), dan is deze informatie geregistreerd en is een nadere onderverdeling gemaakt op basis van normcijfers.

### **Gebruik van normcijfers**

12 Jaarrekeningen bevatten niet in alle gevallen voldoende informatie over de uitgaven per inkooppakket. Een bron die meestal wel gedetailleerde informatie hierover bevat, is een zogenaamde 'inkoopdiagnose'. In een inkoopdiagnose wordt (onder andere) per inkooppakket vastgesteld hoeveel geld er per periode (veelal een afgesloten boekjaar) is besteed aan een bepaald soort inkoop, zoals kantoorartikelen, schoonmaak of de aanleg van wegen.

13 Gedurende de afgelopen jaren hebben veel publieke organisaties een inkoopdiagnose uitgevoerd om inzicht te krijgen in hun inkoopstromen. In het onderzoek hebben we zoveel mogelijk van deze inkoopdiagnoses verzameld om inzicht te krijgen in de inkoopstromen. Onder

andere voor alle Kerndepartementen die zijn betrokken in het onderzoek konden de onderzoekers beschikken over recente inkoopdiagnoses. Ook voor tien van de twaalf Provincies en twintig Gemeenten was dit het geval. Ook binnen de sectoren Universiteiten, Hogescholen, Waterschappen en Politieregio's is een beperkt aantal inkoopdiagnoses verkregen.

14 De inkoopdiagnoses zijn op twee manieren gebruikt. Indien de informatie uit de inkoopdiagnose voor de betreffende organisatie inzicht geeft in het inkoopvolume per inkooppakket en de organisatie behoort tot de steekproef, dan is dit direct gebruikt in de meting.

15 Voor organisaties waarbij de jaarrekeningen onvoldoende gedetailleerde informatie bevat over de inkoopvolumes in 2004, zijn deze inkoopvolumes geconstrueerd op basis van informatie die beschikbaar was uit inkoopdiagnoses en gedetailleerde jaarrekeningen bij gelijksoortige organisaties. Per inkooppakket en per sector is hiertoe op basis van een kenmerk van de aanbestedende dienst, bijvoorbeeld het aantal medewerkers, patiënten, studenten of inwoners een schatting gemaakt van het inkoopvolume.

16 Een fictief voorbeeld: uit inkoopdiagnoses onder Gemeenten is bekend dat aan de aanschaf van software jaarlijks een vast bedrag van € 10.000,- wordt uitgegeven, plus € 500,- per medewerker. Van een te onderzoeken Gemeente in de steekproef is bekend dat er 180 personen werken. Voor het inkooppakket 'aanschaf software' wordt het inkoopvolume dan geschat op  $(180 * € 500,-) + € 10.000,- = € 100.000,-$ .

### **Extrapolatie Gemeenten**

17 Voor de Gemeenten in de steekproef zijn jaarrekeningen en inkoopdiagnoses gebruikt om het inkoopvolume per inkooppakket nauwkeurig te kunnen bepalen. Voor de Gemeenten die niet in de steekproef vallen, is het inkoopvolume per inkooppakket 'geconstrueerd' met behulp van een lineaire regressietechniek met het aantal inwoners als verklarende variabele. Deze constructie is vereist om ook voor deze Gemeenten het nalevingspercentage te kunnen vaststellen aan de hand van de werkelijk uitgevoerde aanbestedingen. Uit analyses is gebleken dat er een correlatie bestaat tussen het aantal inwoners in een Gemeente en het inkoopvolume. Dit rechtvaardigt het gebruik van deze regressietechniek om inkoopvolumes te construeren voor de Gemeenten die niet in de steekproef zijn opgenomen.

18 De regressiemethodiek is uitsluitend toegepast voor de reguliere, jaarlijks terugkerende exploitatiekosten. Uitsluitend hiervoor blijkt de correlatie tussen het aantal inwoners en het inkoopvolume voldoende hoog te zijn. Voor de investeringen (B&U, GWW) is het inkoopvolume niet per Gemeente bepaald, maar per inkooppakket per omvangsklasse van Gemeenten. Uitgangspunt hierbij is dat het totale jaarlijkse volume aan investeringen per omvangsklasse niet sterk zal variëren, maar dat er wel een sterke variatie is per aanbestedende dienst. Grote

investeringen zullen niet jaarlijks en niet voor ieder inkooppakket en bij iedere Gemeente voorkomen.

## Stap 2: Bepaling aanbestedingsplichtig volume

19 In stap 2 is per inkooppakket bepaald of het inkoopvolume in een inkooppakket wel of niet aanbestedingsplichtig is. Bepalend hiervoor zijn:

- (a) De hoogte van het inkoopvolume, zoals bepaald in stap 1;
- (b) De gangbare looptijd van contracten die worden afgesloten voor opdrachten binnen dit pakket (zie de inkooppakketindeling in bijlage B);
- (c) Het voor de aanbestedende dienst en het inkooppakket geldende drempelbedrag;
- (d) Of de uitgaven in het pakket een homogeen karakter hebben, of beperkt homogeen zijn.

## Gehanteerde drempelbedragen

20 In het onderzoek zijn de in 2004 geldende drempelbedragen gehanteerd. In de onderstaande tabel zijn deze drempelbedragen vermeld.

Toepasselijke richtlijn	Drempelbedrag
Werken	Alle overheden € 5.923.624
Leveringen	Kerndepartementen € 154.014
	Overige overheden € 236.945
Diensten	Kerndepartementen € 154.014
	Overige overheden € 236.945
	Uitzondering: IB-diensten € 200.000

Tabel C.1: Toepasselijke drempelbedragen Nalevingsmeting Aanbesteden 2004

## Berekening aanbestedingsplicht homogene inkooppakketten

21 Voor homogene inkooppakketten wordt het inkoopvolume vermenigvuldigd met de gangbare looptijd van contracten binnen het inkooppakket (met een maximum van vier jaar). Het resulterende bedrag wordt vergeleken met het geldende drempelbedrag. Ligt deze waarde boven het drempelbedrag, dan wordt het gehele inkooppakket aangemerkt als aanbestedingsplichtig.

## Berekening aanbestedingsplicht beperkt homogene inkooppakketten

22 Zoals eerder gesteld, zijn uitgaven in sommige inkooppakketten beperkt homogeen. Dat wil zeggen dat binnen deze inkooppakketten niet alle te vergeven opdrachten als één geheel kunnen worden beschouwd. De bepaling of deze inkooppakketten wel of niet aanbestedingsplichtig zijn, en zo ja voor welk gedeelte, is daardoor methodisch gezien complexer dan voor homogene inkooppakketten.

23 Voor een aantal inkooppakketten, bijvoorbeeld een aantal GWW-inkooppakketten, hebben de onderzoekers uit jaarrekeningen en overige bronnen voldoende informatie kunnen halen over de opbouw van grote (boven de drempel) en kleine (onder de drempel) opdrachten binnen een inkooppakket. Op basis hiervan hebben de onderzoekers een goede inschatting kunnen maken van het aanbestedingsplichtige volume binnen deze pakketten.

24 Voor andere inkooppakketten, op het gebied van ICT en Adviseurs en flexibele arbeid is minder broninformatie beschikbaar. Voor deze inkooppakketten zijn daarom twee scenario's doorgerekend, om te bepalen wat het effect hiervan is op het nalevingspercentage. In hoofdstuk 2 worden de resultaten van beide scenario's gepresenteerd.

- (a) Scenario 1: aanbestedingsplicht wordt bepaald door het totale inkoopvolume in een pakket te vergelijken met het drempelbedrag (gelijk de methodiek voor homogene pakketten);
- (b) Scenario 2: schatting van het aanbestedingsplichtige deel van het inkoopvolume op basis van een beperkt aantal waarnemingen (gelijk de methodiek voor bijvoorbeeld GWW-pakketten).

25 Het toepassen van beide scenario's geeft twee tegengestelde effecten:

- (a) Indien de aanbestedingsplicht wordt bepaald over het totale inkoopvolume in een pakket (scenario 1), wordt het drempelbedrag eerder bereikt. Een aanbestedende dienst zal op dat pakket dus eerder worden aangemerkt als aanbestedingsplichtig, wat een neerwaarts effect op de naleving heeft als er geen Europese aanbesteding voor dat pakket is uitgevoerd;
- (b) Een tegengesteld effect op de naleving wordt bereikt, doordat, als de aanbestedende dienst wel een Europese aanbesteding heeft uitgevoerd in scenario 1, een groter aanbesteed volume wordt meegerekend. Dit heeft een opwaarts effect op de naleving.

26 Uit het doorrekenen van de twee scenario's blijkt dat het effect op de totale naleving per sector per saldo relatief beperkt is. Beide effecten hebben blijkbaar een compenserend effect op elkaar. Wanneer de naleving wordt uitgedrukt in aantal inkooppakketten komt geen van de sectoren in een andere nalevingsklasse terecht. Wanneer de naleving wordt uitgedrukt in het totale inkoopvolume, zijn er twee sectoren die voor scenario 1 in een hogere nalevingsklasse vallen dan wanneer scenario 2 wordt toegepast. De eerste sector bestaat uit de Academische ziekenhuizen. Het verschil in naleving voor deze sector is desondanks gering. De naleving ligt toevallig dichtbij de grens tussen twee nalevingsklassen.

27 Ook de Politieregio's komen in een hogere nalevingsklasse terecht bij toepassing van scenario 1. Dit is verklaarbaar doordat de Politieregio's relatief veel geld besteden aan ICT. Ook is de naleving voor ICT-inkooppakketten aanzienlijk hoger dan voor de overige inkooppakketten. Indien scenario 1 wordt toegepast, is het tweede hierboven beschreven effect sterker dan het eerste als gevolg van de hoge naleving voor ICT-uitgaven.

28 Aangezien de verschillen tussen beide scenario's voor de meeste sectoren, behalve de Politieregio's, beperkt zijn, hebben de onderzoekers besloten om in dit rapport alleen de nalevingspercentages volgens scenario 2 te rapporteren. De reden hiervoor is dat de methodiek van scenario 2 het meest aansluit bij de methodiek die is gehanteerd voor de overige inkooppakketten met een beperkte homogeniteit.

## Gehanteerde percentages aanbestedingsplichtig volume

29 In de onderstaande tabellen is weergegeven voor welke inkooppakketten en met welk percentage aanbestedingsplichtig volume is gerekend. In de tabellen is de volgende informatie opgenomen:

- Het inkooppakket dat als beperkt homogeen is gedefinieerd;
- De contractduur voor de opdrachten in het inkooppakket;
- De percentages van het totale inkoopvolume in het inkooppakket dat als aanbestedingsplichtig is bepaald en waarmee is gerekend;
- Alleen cellen waar percentages zijn ingevuld wordt meegerekend. De lege cellen bevatten inkooppakketten die voor de betreffende sector niet relevant zijn.

Sector	Inkooppakketten					
	Aanschaf gebouwen, installaties (1 of 2 jaar)		Exploitatie gebouwen, installaties (1 jaar)			
	Aanschaf gebouwinstallaties (1 jaar)	Realisatie / renovatie B&U (2 jaar)	Onderhoud bouwkundig	Onderhoud E-installaties	Onderhoud W-installaties	
Kerndepartementen						
Gemeenten <50.000 inw.	10%	10%	0%	0%	0%	
Gemeenten >50.000 inw.	10%	20%	0%	0%	0%	
Provincies	10%	20%	0%	0%	0%	
Waterschappen	10%	20%	0%	0%	0%	
Academische ziekenhuizen	50%	50%	0%	0%	0%	
Hogescholen	10%	50%	0%	0%	0%	
Universiteiten	10%	20%	0%	0%	0%	
Rijksmusea						
Politieregio's	10%	10%	0%	0%	0%	

Sector	Inkooppakketten						
	ICT (1 jaar)			Adviseurs en flexibele arbeid (1 jaar)			
	Aanschaf hardware	Aanschaf software	Netwerken / infrastructuur	Organisatie- en formatieadvies	ICT advies en ondersteuning	Communicatie en marketingadvies	Ingenieurs- en milieudiensten
Kerndepartementen	30%	30%	30%	30%	30%	30%	X
Gemeenten <50.000 inw.	0%	0%	0%	0%	0%	0%	X
Gemeenten >50.000 inw.	30%	30%	30%	30%	30%	30%	X
Provincies	25%	25%	25%	25%	25%	25%	X
Waterschappen	25%	25%	25%	25%	25%	25%	X
Academische ziekenhuizen	20%	20%	0%	20%	20%	20%	X
Hogescholen	20%	20%	0%	20%	20%	20%	X
Universiteiten	20%	20%	0%	20%	20%	20%	X
Rijksmusea	0%	0%	0%	0%	0%	20%	
Politieregio's	20%	20%	0%	20%	20%	20%	X

Inkooppakketten								
GWW (2 jaar)								
Sector	Wegennet	VRI's	Riolering	Groenvoorz.	Waterkeringen	Waterzuivering	Watersystemen en vaanwegen	Overige werken
Kerndepartementen								
Gemeenten <50.000 inw.	0%	0%	10%	0%				0%
Gemeenten >50.000 inw.	10%	10%	20%	10%				0%
Provincies	30%	10%		10%	10%			0%
Waterschappen	10%			10%	50%	50%	50%	0%
Academische ziekenhuizen								
Hogescholen								
Universiteiten								
Rijksmusea								
Politieregio's								

Tabel C.2: Overzicht gehanteerde percentages aanbestedingsplichtig volume

30 Ter toelichting van de wijze waarop hiermee in het onderzoek is omgegaan, is onderstaand een rekenvoorbeeld gegeven met de volgende uitgangspunten:

- Drie inkooppakketten bij een provincie;
- Alle drie vallen ze onder pakketten met een beperkte homogeniteit;
- Het inkoopvolume \* % aanbestedingsplichtig \* contractduur bepaalt het te toetsen bedrag;
- Indien het bedrag onder de drempelwaarde van € 236.945 valt, dan hoeft het niet te worden aanbesteed;
- Indien het bedrag hoger is dan de drempelwaarde van € 236.945, dan dient er een aankondiging te zijn gepubliceerd in de TED-database.

Sector	Inkoopsegment	Inkooppakket	Inkoopvolume per jaar	% aanbestedings- plichtig	Contractuur	Boven drempelbedrag?	Aangekondigd?
Provincie	ICT	Hardware	€ 300.000	25%	1 jaar	Nee	Nee
Provincie	Advies	ICT-advies	€ 1.200.000	25%	1 jaar	Ja	Ja
Provincie	Advies	Organisatieadvies	€ 1.100.000	25%	1 jaar	Ja	Nee

Tabel C.3: Rekenvoorbeeld bepaling aanbestedingsplicht voor drie inkooppakketten

### Stap 3: Vaststelling wat Europees is aanbesteed

31 In stap 1 en 2 is per aanbestedende dienst per inkooppakket het aanbestedingsplichtig volume bepaald. Voor inkooppakketten die aangemerkt zijn als 'aangebestedingsplichtig' is aan de hand van publicaties in de TED-database bepaald of voor dit inkooppakket een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden, zoals beschreven in de uitgangspunten. Voor het onderzoek is tevens gebruikgemaakt van de gegevens uit de TED-database die voor de Nalevingsmeting 2002 zijn verzameld over de periode 1998-2002.

32 Om de match tussen inkoopvolumes en uitgevoerde Europese aanbestedingen te kunnen maken, zijn de volgende stappen doorlopen voor alle aanbestedende diensten uit de steekproef.

- Zoeken van aanbestedingen in de TED-database voor periode 2000 tot en met 2004;
- Toekennen van inkooppakketten aan de getelde aanbestedingen;
- Bepalen per inkooppakket of er een aanbesteding heeft plaatsgevonden, rekening houdend met de contractduur;
- Validatie van toegekende volumes en aanbestedingen.

33 Ten slotte zijn de getelde Europese aanbestedingen per inkooppakket vergeleken met de resultaten van stap 2. Indien in stap 2 is bepaald dat een specifiek inkooppakket voor een aanbestedende dienst aanbestedingsplichtig is, is in stap 3 bekeken of er voor dat inkooppakket in het recente verleden (ten minste) één Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden. Is dat het geval, dan telt dit pakket positief mee (voor het totale inkoopvolume in het inkooppakket) bij de berekening van de nalevingspercentages voor de aanbestedende dienst en de overheidssector waartoe deze behoort (zowel in inkoopvolume als in aantal inkooppakketten). Indien geen Europese aanbesteding is aangetroffen, is voor dit inkooppakket gesteld dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen ten onrechte niet zijn gevolgd.

### **Zoeken van aanbestedingen in de TED-database voor periode 2000 tot en met 2004**

34 Voor elke aanbestedende dienst is in de Tenders Electronic Daily-database Database gezocht naar uitgevoerde aanbestedingen in de periode 2000 tot en met 2004. Uitzonderingen hierop zijn de Waterschappen en Hogescholen, waarvoor alleen de aanbestedende diensten in de steekproef zijn onderzocht. Bij het definiëren van de zoekactie is het van belang om de exacte spelling van de aanbestedende dienst te hanteren en om varianten in de naam in aanmerking te nemen (bijvoorbeeld "Friesland", "Fryslan" en "Fryslân"). Tevens is gezocht op mogelijke afkortingen of een Engelse vertaling waaronder een dienst is vermeld.

35 Uitgangspunt bij het tellen van aanbestedingen is dat percelen als afzonderlijke aanbestedingen worden beschouwd en dat bij samenwerking tussen aanbestedende diensten de aanbesteding voor elke dienst afzonderlijk wordt geteld.

#### *Aandachtspunten bij het zoeken in de TED-database*

36 Indien een aanbestedende dienst in de periode 2000-2004 is voortgekomen uit een fusie tussen meerdere aanbestedende diensten, is in de TED-database gezocht op de fusiepartners en gelden de door hen uitgevoerde aanbestedingen voor de instelling die het resultaat is van de fusie.

37 Al eerder in deze bijlage is stilgestaan bij samenwerking tussen aanbestedende diensten. Specifiek geval hiervan is het OT2000 contract (voortkomend uit de Europese aanbesteding van het telefonieverkeer van de Nederlandse overheid). Van alle overheidsinstellingen die in deze aanbesteding hebben geparticipeerd, is de aanbesteding toegewezen aan het desbetreffende inkooppakket.

38 Een sector waar veelvuldig gezamenlijk wordt aanbesteed is de Politieregio's. Het KLPD voert daar namens de gehele politie aanbestedingen uit op het gebied van kleding, uitrusting, munitie en bewapening. De ICT-Service Coöperatie Politie Justitie en Veiligheid (ISC) voert voor

de gehele politie aanbestedingen uit op het gebied van ICT en tot slot doet het Nederlands Politie Instituut onder andere aanbestedingen op het gebied van verzekeringen ten behoeve van de gehele sector.

39 Van zogenaamde IB-diensten hoeft geen aankondiging van de opdracht te worden gestuurd. Er dient wel te allen tijde een gunningspublicatie (ofwel aankondiging van geplaatste opdracht) naar de TED-database te worden gestuurd. Een aanbestedende dienst kan echter aangeven dat de aankondiging niet gepubliceerd mag worden. De verplichting tot inzending van de publicatie dient dan louter als controle-instrument voor de Commissie ten behoeve van bijvoorbeeld periodieke statistische verslagen. Uit navraag bij het Bureau voor Officiële Publicaties in Luxemburg blijkt dat in ongeveer 10% van de gevallen hiervan wordt gebruikgemaakt. Deze aanbestedingen zijn niet terug te vinden in de TED-database en zijn om deze reden niet meegenomen in het onderzoek.

### **Toekennen van inkooppakketten aan getelde aanbestedingen**

40 Elke getelde Europese aanbesteding is aan een of meer inkooppakketten toegekend. Deze toekenning is gebaseerd op de eerste vier cijfers van de CPV-code<sup>28</sup> die is vermeld in de aankondiging uit de TED-database en op omschrijving van de aanbesteding in de aankondiging. In sommige gevallen (circa 5% van de getelde aanbestedingen) zijn Europese aanbestedingen aan meerdere inkooppakketten toegewezen. Dit is alleen van belang voor de berekening van de nalevingspercentages, niet voor de telling van het totaal aantal Europese aanbestedingen.

### **Bepalen per inkooppakket of er een aanbesteding heeft plaatsgevonden, rekening houdend met de contractduur**

41 Per inkooppakket is bepaald of er ten minste één Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden die valt onder het desbetreffende pakket. Indien er in een inkooppakket ten minste één aanbesteding is geweest, dan wordt verondersteld dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor dit inkooppakket zijn 'nageleefd'.

42 Bij het zoeken naar Europese aanbestedingen is rekening gehouden met de contractduur per inkooppakket (zie bijlage B). Voor inkooppakketten waarvoor een contractduur van bijvoorbeeld

---

<sup>28</sup> CPV staat voor Common Procurement Vocabulary. Deze lijst met codes en omschrijvingen van opdrachten wordt gebruikt door aanbestedende diensten bij het invullen van aankondigingen van Europese aanbestedingen. De dienst moet uit meer dan 8.000 codes de codes selecteren die het best bij zijn opdracht passen.

vier jaar is bepaald, is gekeken of ten minste één Europese aanbesteding in de afgelopen vier plus één jaar (dus 5 jaar) heeft plaatsgevonden.

43 Indien inderdaad een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden voor een pakket dat in stap 2 als 'aanbestedingsplichtig' is aangemerkt, dan zijn de aanbestedingsrichtlijnen voor dit inkooppakket correct nageleefd. Is er voor een aanbestedingsplichtig pakket geen Europese aanbesteding geweest, dat geldt dit pakket als 'niet-nageleefd'. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er in de afgelopen vijf jaren geen aankondiging of gunningspublicatie in de TED-database is gepubliceerd voor een bepaald inkooppakket, hoewel de uitgaven voor het inkooppakket in 2004 wel boven het geldende drempelbedrag lagen.

### **Validatie van toegekende volumes en aanbestedingen**

44 Naar aanleiding van de pilot (zie bijlage D) is een extra validatiestap toegevoegd aan de methodiek. Voor elke aanbestedende dienst is, door het inkoopvolume per inkooppakket te vergelijken met het aantal Europese aanbestedingen in dat pakket, gecontroleerd of inkoopvolumes en getelde aanbestedingen juist zijn toebedeeld. Het resultaat van deze validatieslag is dat er een betere match ontstaat tussen inkoopvolumes en uitgevoerde Europese aanbestedingen.

## D Validatie onderzoeksresultaten

1 In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van de uitgevoerde validatiestappen en de conclusies die op basis hiervan zijn getrokken.

### **Validatie met betrekking tot de representativiteit van de steekproef**

2 De nalevingspercentages voor Gemeenten, Waterschappen en Hogescholen zijn gebaseerd op gegevens van een steekproef uit de totale populatie. Op twee momenten in het onderzoek heeft validatie van de steekproefomvang plaatsgevonden:

- (a) Vooraf: bepaling van de steekproefomvang;
- (b) Achteraf: bepaling of steekproefomvang voldoende groot was.

3 Op basis van de spreiding in de resultaten uit de vorige nalevingsmeting hebben de onderzoekers de steekproefomvang per sector bepaald voor de huidige nalevingsmeting. Het resultaat hiervan is opgenomen in hoofdstuk I bij de beschrijving van de onderzoekspopulatie.

4 Nadat de nalevingspercentages zijn berekend, is, op basis van de waargenomen spreiding in de resultaten voor de Nalevingsmeting 2004, nagegaan of de spreiding in de resultaten overeenkwam met de bij de berekening van de steekproefgrootte aangenomen spreiding. Deze analyse gaf geen aanleiding tot het aanpassen van de steekproefomvang.

### **Pilot**

5 Voorafgaand aan de eigenlijke analyse is een pilot uitgevoerd, om de in concept uitgewerkte meetmethodiek te testen. In de pilot is de in meetmethodiek toegepast op een viertal aanbestedende diensten. Dit heeft geleid tot de volgende aandachtspunten voor de analyses:

- (a) De match per inkooppakket tussen de inkoopvolumes en de getelde Europese aanbestedingen uit de TED-database dient zorgvuldig gevalideerd te worden. Voor alle aanbestedende diensten heeft daarom per inkooppakket een extra controle plaatsgevonden op het inkoopvolume dat is toebedeeld en op het aantal getelde aanbestedingen voor dat inkooppakket;
- (b) De analyseparameters dienen zodanig ingevoerd te worden in de analysedatabase dat wijzigingen eenvoudig doorgevoerd kunnen worden. Dit is nodig om de impact te bepalen van kleine wijzigingen in de meetmethodiek op de nalevingspercentages. Dit betreffen wijzigingen in de contractduur per inkooppakket en in de bepaling van de aanbestedingsplicht van beperkt homogene inkooppakketten.

## Validatie methode ter bepaling van inkoopvolumes

6 In deze validatiestap zijn op basis van jaarrekeninggegevens berekende inkoopvolumes vergeleken met resultaten van inkoopdiagnoses. Deze vergelijking is uitgevoerd voor een vijftal aanbestedende diensten verdeeld over de diverse sectoren. Uit de vergelijking volgt dat de inkoopvolumes van de aanbestedingsplichtige inkooppakketten voldoende overeenkwamen om een betrouwbaar beeld van de inkoopvolumes op sectorniveau te creëren.

## Juridische validatie

7 De bepaling van de aanbestedingsplicht per inkooppakket is in juridische zin interpreteerbaar. Juristen van Stibbe hebben een uitgebreide juridische validatie uitgevoerd op de uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen. Belangrijk hierbij was de definiëring van het 'grijze gebied' tussen wat absoluut Europees aanbesteed had moeten worden en wat mogelijk Europees aanbesteed had moeten worden.

8 Aandachtspunten bij de juridische validatie waren onder andere:

- (a) De afbakening van het begrip 'aangebestede dienst';
- (b) Bepaling van de te hanteren inkooppakketindeling;
- (c) Wat wordt verstaan onder 'homogene goederen' of 'functioneel samenhangende opdrachten'?
- (d) Bepaling van de aanbestedingsplicht bij inkooppakketten met een beperkte homogeniteit;
- (e) Bepaling van het aantal contractjaren waarover het inkoopvolume moet worden berekend om te bepalen of dit boven of onder de aanbestedingsdrempel ligt;
- (f) Bepaling van de inkooppakketten die niet aanbestedingsplichtig zijn (bijvoorbeeld huur van gebouwen) of waarvan de aanbestedingsplicht niet of nauwelijks is vast te stellen.

9 De uitkomsten van de juridische validatie gaven deels een bevestiging en onderbouwing van de gemaakte keuzes in de meetmethodiek. Daarnaast heeft deze validatieslag geleid tot enkele aanpassingen in de inkooppakketten. Deze zijn verwerkt in de inkooppakketindeling in bijlage B.

## Trends in de naleving

10 In deze validatiestap is onderzoek gedaan naar de ontwikkeling van de nalevingspercentages in relatie tot het aantal getelde Europese aanbestedingen. De waargenomen trend in de nalevingspercentages per sector moet immers vergelijkbaar zijn met de trends in het aantal getelde aanbestedingen voor die sector.

11 Deze trendanalyse is voor alle sectoren uitgevoerd, waarbij de Gemeenten als een geheel zijn geteld. De analyse is uitgevoerd op basis van de trends in het aantal getelde aanbestedingen over

een periode van drie jaar (2000 tot en met 2002 vergeleken met 2002 tot en met 2004). Op basis van deze analyse kon worden verwacht dat voor bijna alle sectoren de naleving in meer of mindere mate zou stijgen.

12 Deze verwachting komt op hoofdlijnen overeen met de waargenomen trend in de nalevingspercentages tussen 2002 en 2004. Alleen de stijging voor Politieregio's was groter dan kon worden verwacht op basis van de trends in het aantal getelde Europese aanbestedingen.

13 De conclusie van deze validatiestap is dat de waargenomen trends in de naleving in het algemeen consistent zijn met de trends in het aantal getelde Europese aanbestedingen. De verschillen in de verwachte en waargenomen trend in de naleving bij Politieregio's worden mogelijk verklaard doordat getelde aanbestedingen betrekking hebben op meer dan een aanbestedingsplichtig inkooppakket.

### **Interne consistentie resultaten**

14 Na berekening van de nalevingspercentages is voor alle sectoren de interne consistentie onderzocht van de onderzoeksresultaten. Hiervoor is allereerst per sector een extra controle uitgevoerd op de twee aanbestedende diensten die, uitgedrukt in inkoopvolume, de laagste en hoogste naleving hebben behaald. Van deze organisaties zijn de inkoopvolumes en de aantallen getelde Europese aanbestedingen nogmaals gecontroleerd en waar nodig gecorrigeerd.

15 Daarnaast is een aantal aanbestedende diensten bezocht. De individuele onderzoeksresultaten zijn besproken met vertegenwoordigers van deze organisaties. Uit deze gesprekken kwam naar voren dat de inkoopvolumes voldoende overeen kwamen met de werkelijkheid. Ook de Europese aanbestedingen waren goed geteld.

16 Op basis van de validatiegesprekken is wel besloten om de Europese aanbesteding van OT2000 (telefoniediensten) mee te tellen voor de aanbestedende diensten die hieraan hebben meegedaan, hoewel de oorspronkelijke contractduur (zonder verlenging) eigenlijk is verstreken. Voor deze Europese aanbesteding is een uitzondering gemaakt in de meetmethodiek.



## E Opdrachtgever, onderzoeksteam en overige betrokkenen

### Opdrachtgever

1 Het opdrachtgeverschap namens de Directie Marktwerking van het Ministerie van Economische Zaken is ingevuld door:

- (a) De heer Z.M. (Machiel) van Esch;
- (b) De heer K.F.H. (Charles) Tangerman.

### Begeleidingscommissie

2 Het onderzoek is namens de opdrachtgever begeleid door de volgende commissieleden:

- (a) De heer C. van Vlokhoven Waterschap Aa en Maas;
- (b) Mevrouw D. (Doortje) Ninck Blok Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- (c) De heer M. (Marcel) Stuijts Bureau Inkoop en Aanbestedingen Zuidoost-Brabant;
- (d) De heer C.J. (Kees) Tazelaar PIANOo;
- (e) Mevrouw E. (Edith) Weersink Provincie Zuid-Holland.

### Klankbordgroep stakeholders

3 Gedurende het onderzoek is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise en ervaring van de volgende personen:

- (a) Mevrouw J. (Jacqueline) Bakker Waterschap Hollandse Delta;
- (b) De heer J.A. (Hans) Bax Academisch Ziekenhuis Groningen;
- (c) De heer R. (Ronald) van Berkel Provincie Limburg/voorzitter IAPP<sup>29</sup>;
- (d) De heer H. (Hub) Keulen Fontys Hogeschool/Nevi Publiek;
- (e) De heer K. (Kees) Kroon Provincie Flevoland;
- (f) De heer R.B. (Rob) Schnepper Gemeentewerken Rotterdam;
- (g) De heer C.H. (Chris) Schrijver Ministerie van Justitie.

---

<sup>29</sup> IAPP staat voor Inkoop en Aanbestedings Platform Provincies.

## Wetenschappelijke toetscommissie

4 De meetmethodiek voor de Nalevingsmeting Aanbesteden 2004 is, in een drietal sessies, getoetst bij de volgende wetenschappers:

- (a) De heer W.G.Ph.E. (Wil) Wedekind - hoogleraar aanbestedingsrecht<sup>30</sup> Universiteit van Amsterdam;
- (b) De heer C.C.P. (Chris) Snijders - hoogleraar Sociologie van Technologie en Innovatie Technische Universiteit Eindhoven;
- (c) De heer J. (Jan) Telgen - hoogleraar Inkoopmanagement en Besliskunde Universiteit Twente.

## Onderzoeksteam

5 Namens Significant waren de volgende personen bij het onderzoek betrokken:

- (a) De heer M. (Michiel) Blom - projectleider;
- (b) De heer M.J.W. (Menno) van Hoeve;
- (c) De heer B. (Bert) Karssen - eindverantwoordelijk partner;
- (d) De heer R. (Rinke) Meijer;
- (e) Mevrouw E.M. (Esther) Sluis-Thiescheffer;
- (f) De heer P.A.C. (Patrick) Tazelaar.

6 Namens advocatenkantoor Stibbe hebben de volgende personen deelgenomen aan het onderzoek:

- (a) De heer D. (David) Orobio de Castro - advocaat en partner;
- (b) Mevrouw D. (Dido) Schipper - advocaat.

7 Namens accountants- en advieskantoor Schuiteman hebben de volgende personen deelgenomen aan het onderzoek:

- (a) De heer W. (Willem) van Gent - accountant;
- (b) De heer A. (André) van 't Hof - accountant;
- (c) De heer R. (Rudy) van Middendorp - accountant.

---

<sup>30</sup> De heer Wedekind heeft op 28 oktober jongstleden zijn afscheidscollege gehouden.