

S I G N I F I C A N T

Nalevingsmeting 2010

Rapportage

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Barneveld, 14 februari 2012

Referentie: Referentie

Versie: 1.3

Auteur(s): Steven van Dieten, Marco van der Grift, Rob Stinenbosch, Koen Idzenga

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Leeswijzer	8

Deel A – onderzoeksanpak, conclusies en aanbevelingen

1.	Inleiding	10
1.1	Doelstelling: inzicht verkrijgen in de mate en redenen van naleving	10
1.2	Definitie ‘naleving’: nalevingspercentage geeft een vereenvoudigd beeld van naleving	11
1.3	Onderzoeksanpak: verbanden leggen tussen de mate van naleving en de redenen van (niet) naleving	12
	1.3.1 Kwantitatief onderzoek levert inzicht in de mate van naleving	13
	1.3.2 Kwalitatief onderzoek geeft inzicht in de redenen van (niet) naleving	18
2.	Conclusies en aanbevelingen	20
2.1	Conclusie 1: Grote verschillen tussen onderzochte sectoren in de mate van naleving	22
2.2	Conclusie 2: Het aantal Europese aanbestedingen en de aandacht ervoor binnen aanbestedende diensten is toegenomen	22
2.3	Conclusie 3: verschillen tussen gemeten naleving in het onderzoek en de verwachte naleving door inkopers bij geïnterviewde organisaties	23
2.4	Conclusie 4: Grote verschillen tussen sectoren ten aanzien van perceptie bij en invulling van mogelijke oorzaken van (niet) naleving	23
2.5	Conclusie 5: Statistisch model toont verband aan tussen structuurkenmerken, cultuur voor Europees aanbesteden en de mate van naleving.	24
2.6	Conclusie 6: Stimulans van buitenaf is veelal een effectieve impuls gebleken voor rechtmatigheid	24
2.7	Aanbeveling 1: Zorg voor duidelijke definitie van ‘aanbestedingsplicht’	25
2.8	Aanbeveling 2: Vergroot de ervaren meerwaarde van Europees aanbesteden door successen zichtbaarder te maken	27
2.9	Aanbeveling 3: Verbeter de cultuur voor Europees aanbesteden binnen een organisatie door voorbeeldgedrag en aandacht van management en bestuur	28
2.10	Aanbeveling 4: Differentieer flankerende maatregelen naar de maturiteit van een aanbestedende dienst.	29
2.11	Aanbeveling 5: Beperk capaciteitsbelemmeringen van kleine aanbestedende diensten door ‘ontzorging’	30

Deel B – Resultaten kwantitatief onderzoek

3.	De mate van naleving voor de onderzochte sectoren	33
3.1	Leeswijzer deel B	33
3.2	De nalevingspercentages van kerndepartementen, grote gemeenten en provincies zijn het hoogst	34
3.3	Het aantal Europese aanbestedingen is sterk toegenomen in 2010	36
	3.3.1 Berekening totale aantal Europese aanbestedingen	36
3.4	Verdeling aantal aanbestedingen werken, diensten en leveringen	37
3.5	Aanbestedende diensten met een groter inkoopvolume hebben een hoger nalevingspercentage dan diensten met een kleiner inkoopvolume	38
3.6	Gemeenten met een hoger inwoneraantal hebben een hoger nalevingspercentage dan gemeenten met een lager inwoneraantal	39
4.	Kerndepartementen: hoge naleving ten opzichte van de andere sectoren	40
4.1	Frequentieverdeling: beperkte spreiding op basis van inkoopvolume	40
4.2	Aantal aanbestedingen: daling gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in 2010	41
5.	Kleine gemeenten: lage nalevingspercentages ten opzichte van andere sectoren	42
5.1	Frequentieverdeling: beperkte spreiding in de nalevingspercentages	42
5.2	Aantal aanbestedingen: sterke toename aantal aanbestedingen in 2010 voor kleine gemeenten	43
6.	Middelgrote gemeenten: hoog nalevingspercentage op werken ten opzichte van leveringen en diensten	44
6.1	Frequentieverdeling: sterke spreiding in de nalevingspercentages	44
6.2	Aantal aanbestedingen: sterke toename gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in 2010	45
7.	Grote gemeenten: Hoog nalevingspercentage op werken ten opzichte van leveringen en diensten	46
7.1	Frequentieverdeling: sterke spreiding in de nalevingspercentages op basis van inkoopvolume	46
7.2	Aantal aanbestedingen: sterke toename gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst	47
8.	Provincies: hoog nalevingspercentage op diensten en werken	48
8.1	Frequentieverdeling: spreiding nalevingspercentages op basis van inkoopvolume is beperkt	48
8.2	Aantal aanbestedingen: sterke toename gemiddeld aantal aanbestedingen diensten in 2010	49
9.	Waterschappen: naleving op diensten en leveringen blijft achter op naleving van werken	50
9.1	Frequentieverdeling: grote spreiding in nalevingspercentages	50
9.2	Aantal aanbestedingen: jaarlijkse stijging van het gemiddelde aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst	51

SIGNIFICANT

10.	Politieregio's: relatief hoog nalevingspercentage op werken ten opzichte van leveringen en diensten	52
10.1	Frequentieverdeling: grote spreiding in nalevingspercentages	52
10.2	Aantal aanbestedingen: gemiddelde aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst daalt in 2010	53
11.	Hoger onderwijs: naleving op diensten blijft achter ten opzichte van leveringen en werken	54
11.1	Frequentieverdeling: grote spreiding in nalevingspercentages	54
11.2	Aantal aanbestedingen: sterke stijging in het jaar 2010	55
12.	ROC's: lage nalevingspercentages ten opzichte van andere sectoren	56
12.1	Frequentieverdeling: grote spreiding van de nalevingspercentages	56
12.2	Aantal aanbestedingen: lichte stijging gemiddeld aantal aanbestedingen over vier jaar	57
13.	Academische ziekenhuizen: grote spreiding in aantal uitgevoerde Europese aanbestedingen per ziekenhuis	58
13.1	Aantal aanbestedingen: sterke stijging gemiddeld aantal aanbestedingen in 2010	59
14.	Voortgezet onderwijs: toename van het aantal Europese aanbestedingen in 2010 ten opzichte van 2008 en 2009	60
14.1	Aantal aanbestedingen: stijging aantal aanbestedingen zet zich voort in 2010	60
15.	Agentschappen en ZBO's	62
15.1	Naleving agentschappen en ZBO's	62
15.2	Ontwikkeling aantal Europese aanbestedingen	62

Deel C – Resultaten kwalitatief onderzoek

16.	De opbouw van het kwalitatief onderzoek	65
17.	Kwalitatief kader bestaat uit vijf groepen oorzaken	67
17.1	Kwalitatief kader opgesteld met behulp van Group Model Building	68
17.2	Kwaliteit, besparingen, eerlijkheid en transparantie genoemd als meerwaarde	69
17.3	Experts noemen acht belemmeringen	69
17.4	Inkoopprofessionaliteit vertaald in zeven structuurkenmerken	70
17.5	Sancties, toezicht, verplichting en verantwoording genoemd als 'stok achter de deur'	70
17.6	Mate waarin Europees aanbesteden leeft in organisatie genoemd als culturele oorzaken	71
17.7	Samenhang kwalitatief kader	71
18.	Survey geeft overzicht van oorzaken per sector	73
18.1	Oorzaken uit kwalitatief kader getoetst	73
18.2	Ruim de helft van de ondervraagden heeft gerespondeerd	73
18.3	Europees aanbesteden wordt serieus genomen, maar is nog wel 'moeten'	74

18.4	Kleine organisaties ervaren belemmeringen, grotere organisaties verwachten baat te hebben bij meer toezicht	75
18.4.1	<i>Weinig meerwaarde en veel belemmeringen, weinig middelen en beperkte aanbestedingscultuur bij kleine gemeenten (<20.000 inwoners)</i>	75
18.4.2	<i>Middelgrote gemeenten (20.000 - 100.000 inwoners) hebben behoefte aan meer capaciteit</i>	76
18.4.3	<i>Grote gemeenten (> 100.000 inwoners) krijgen niet altijd wat zij willen hebben via een Europees aanbesteding, maar de helft ziet wel mogelijkheden tot besparing.</i>	76
18.4.4	<i>Doorlooptijd van een Europese aanbesteding en de benodigde capaciteit vormen een belemmering bij het hoger onderwijs</i>	77
18.4.5	<i>ROC's krijgen niet altijd wat zij willen hebben via een Europees aanbesteding en ervaren beschikbare capaciteit als een beperking</i>	77
18.4.6	<i>Weinig meerwaarde en veel belemmeringen, weinig middelen en beperkte aanbestedingscultuur in het Voortgezet Onderwijs</i>	77
18.4.7	<i>Kerndepartementen verwachten verantwoording af te moeten leggen aan de rekenkamer, maar denken dat onrechtmatigheid niet ontdekt zal worden</i>	78
18.4.8	<i>Politieregio's ervaren weinig belemmeringen en beperkte controle</i>	78
18.4.9	<i>Bij provincies worden geen redenen gezien om niet aan te besteden</i>	78
18.4.10	<i>Waterschappen krijgen niet altijd wat ze willen en ervaren meer controle dan andere sectoren</i>	79
18.4.11	<i>Academische ziekenhuizen zien doorlooptijd als belemmering en zien mogelijkheden in controle</i>	79
18.5	Inkopers zien meerwaarde, niet-inkopers zien belemmeringen	79
19.	Regressieanalyse toont verband tussen structuur, cultuur en naleving	81
19.1	Beschrijvende statistiek laat verschil in cultuur, verantwoording en structuur zien	81
19.2	Statistisch model toont verband tussen cultuur, structuur en naleving aan	82
20.	Interviews bieden aanknopingspunten voor flankerende maatregelen	86
20.1	Organisaties met dezelfde mate van inkoopprofessionaliteit delen dezelfde mening	86
20.1.1	<i>Kleine beperkt professionele organisaties</i>	86
20.1.2	<i>Grote volledig publieke organisaties</i>	87
20.1.3	<i>Grote bedrijfsmatige georiënteerde organisaties</i>	87
20.2	Stimulans van buitenaf is een effectieve impuls voor rechtmatigheid	88
20.3	Precieze inhoud en betekenis van termen als 'rechtmatigheid' en 'naleving' worden verschillend geïnterpreteerd	89
20.3.1	<i>Normbesef is groot genoeg, regels zijn onduidelijk</i>	89
20.4	'Verkoop' de strategische meerwaarde van inkoop met behulp van succesvolle voorbeelden	89
20.5	Focus beleidsmaatregelen op cultuurverandering	90
A.	Methodologische verantwoording	91

S I G N I F I C A N T

Hoe wordt het begrip naleving in dit onderzoek gedefinieerd?	91
<i>Gehanteerde operationalisering van het begrip naleving</i>	92
<i>Omvang van de steekproef</i>	93
<i>Bepalen van de betrouwbaarheid van het nalevingspercentage per sector</i>	95
In vier stappen naar resultaten van het kwantitatieve onderzoek	96
A.1 Iteratieve gegevensverzameling om betrouwbaarheid te garanderen	96
A.2 Bepalen aanbestedingsplicht	96
A.2.1 <i>Vaststellen inkooppakketten</i>	97
A.2.2 <i>Vaststellen contractduur</i>	97
A.2.3 <i>Vaststellen inkoopvolume per inkooppakket</i>	98
A.3 Bepalen van het aantal aanbestedingen	98
A.3.1 <i>Het verzamelen van publicaties uit de TED-database</i>	98
A.3.2 <i>Het toewijzen van publicaties aan aanbestedende diensten</i>	99
A.3.3 <i>Koppelen van aanbestedingen aan inkooppakketten</i>	100
A.4 Naleving = uitgevoerde aanbestedingen/aanbestedingsplichtig inkoopvolume	102
<i>Controle op de uitgevoerde stappen</i>	102
B. Vergelijking resultaten 2010 met resultaten voorgaande onderzoeken niet mogelijk	103
C. Kwalitatieve kader	107
D. Antwoorden survey	109

Voorwoord

01 Voor u ligt het rapport van de Nalevingsmeting 2010: het onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten in 2010. Significant heeft dit onderzoek uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Deze Nalevingsmeting is een vervolg op de metingen die in 2002, 2004, 2006 en 2008 hebben plaatsgevonden en is nadrukkelijk geen herhaling. Met dit onderzoek over 2010 zijn er door het ministerie namelijk twee wezenlijke wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de eerdere vier nalevingsmetingen.

02 Allereerst is er door het ministerie voor gekozen om de eis van vergelijkbaarheid van de onderzoeksmethode met eerdere jaren los te laten. Een tweede, wat ons betreft interessantere, wijziging is de uitbreiding van het onderzoek naar de redenen van (niet) naleving van de Europese aanbestedingsregels door aanbestedende diensten. Met deze uitbreiding is het mogelijk geworden om naast de 'foto' van de stand van zaken van naleving, ook aanbevelingen te formuleren die bij kunnen dragen aan het verbeteren van de naleving binnen de verschillende sectoren die worden onderzocht in de Nalevingsmeting (deel A van dit rapport).

03 Hoe het gesteld is met de naleving in kwantitatieve zin is in onderdeel B beschreven, waarin de naleving per sector wordt gepresenteerd. Bij het interpreteren van dit onderzoek is het voor de lezer van belang om zich te realiseren dat de gepresenteerde nalevingspercentages:

1. Door wijzigingen in de onderzoeksmethodiek, niet te vergelijken zijn met percentages uit eerdere onderzoeken;
2. Een modelmatige benadering van het begrip naleving vormen, waarmee ze een vereenvoudigd beeld geven op macroniveau van de mate waarin overheidsorganisaties de aanbestedingsplichtige inkopen, ook daadwerkelijk Europees hebben aanbesteed.

04 Om tot de resultaten van het onderzoek te komen, heeft het onderzoeksteam een beroep kunnen doen op diverse organisaties en hun medewerkers in de maanden september 2011 tot en met februari 2012. Organisaties zijn gevraagd om hun inkoopvolumes aan te leveren en maar liefst 198 ambtenaren hebben de survey voor het kwalitatieve onderzoek ingevuld. Ook zijn er diepte-interviews geweest met bij inkoop betrokken ambtenaren. **Graag willen wij iedereen die op welke manier dan ook een bijdrage heeft geleverd aan het onderzoek, hartelijk danken.**

05 Speciale dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie, de expertgroep en onze opdrachtgever bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Mede door hun opbouwende kritische houding is de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2010 een feit, waarmee we, naar onze overtuiging, het Europees aanbesteden in Nederland een stap verder hebben geholpen.

Koen Idzenga, projectleider Nalevingsmeting 2010

Leeswijzer

06 De Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2010 is een omvangrijk onderzoek geweest. Ten opzichte van Nalevingsmetingen in eerdere jaren is deze Nalevingsmeting, naast het kwantitatieve onderzoek naar de mate van naleving, namelijk uitgebreid met een kwalitatief onderzoek met als doel inzicht te verkrijgen in de redenen van (niet) naleving. Om de veelheid aan resultaten van het onderzoek overzichtelijk te kunnen presenteren en met name ook de samenhang tussen de kwantitatieve en kwalitatieve resultaten te kunnen presenteren, is voor onderstaande indeling van de rapportage gekozen.

07 **Deel A** van deze rapportage bevat de hoofdconclusies en aanbevelingen van het onderzoek, waarin de conclusies van het kwantitatieve onderzoek naar de mate van naleving en de conclusies van het kwalitatieve onderzoek naar de redenen van (niet) naleving samenkomen (hoofdstuk 2). Tevens wordt in hoofdstuk 1 van deel A een inleiding op het onderzoek gegeven en wordt de aanpak van zowel het kwantitatieve als het kwalitatieve onderzoek op hoofdlijnen beschreven.

08 **Deel B** van de rapportage geeft inzicht in de resultaten van het kwantitatieve deel van het onderzoek naar de mate van naleving. In deel B wordt per sector weergegeven wat het nalevingspercentage is op basis van inkoopvolume en op basis van het aantal aanbestedingen, verdeeld over werken, leveringen en diensten. Ook is per sector weergegeven hoe de spreiding in naleving is binnen die sector. Ten slotte is per sector weergegeven wat het gemiddeld aantal aanbestedingen per dienst is over de jaren 2007, 2008, 2009 en 2010.

09 **Deel C** van de rapportage geeft inzicht in de resultaten van het kwalitatieve deel van het onderzoek naar de redenen van (niet) naleving. In deel C wordt het verklarend kader voor naleving gepresenteerd, gevolgd door de resultaten van de survey en de interviews.

Deel A – onderzoeksaanpak, conclusies en aanbevelingen

1. Inleiding

10 De laatste jaren is er voortdurend aandacht geweest voor overheidsinkoop in het algemeen en inkoop met behulp van Europees aanbesteden in het bijzonder. De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn een middel met als doel bij te dragen aan de vorming van een Europese markt door het stimuleren van vrije mededinging en grensoverschrijdende bedrijvigheid (cross border trade) binnen de Europese Unie. Hieraan ten grondslag liggen beginselen op het gebied van transparantie, non-discriminatie en objectiviteit. In Nederland moeten overheden bij hun aanschaffingen het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) toepassen. Het Bao is de implementatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in de Nederlandse wet.

11 Ook de mate van naleving van die Europese aanbestedingsrichtlijnen is al jaren een onderwerp waarover het ministerie van EL&I rapporteert aan de Tweede Kamer. Het ministerie heeft in 2002, 2004, 2006 en 2008 onderzoek uit laten voeren naar de mate waarin overheden voldeden aan de wettelijke verplichting tot Europees aanbesteden. Deze onderzoeken gaven een kwantitatief beeld over de mate van naleving over verschillende overheidssectoren.

12 Tijdens het onderzoek over 2008, kwam naast de vraag over de mate van naleving, vooral ook de vraag naar voren wat verklaringen waren voor het wel of niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Mede daarom heeft het ministerie van EL&I besloten om het onderzoek over de mate van naleving in 2010 uit te breiden met de vraag *waarom* organisaties de Europese aanbestedingsrichtlijnen wel of niet naleven, en welke factoren hierbij een rol spelen. Hierop ligt dan ook de nadruk in dit onderzoek.

13 Om de grootte van het totale onderzoek te beperken heeft het ministerie van EL&I er daarbij voor gekozen om voor het kwantitatieve onderzoek naar de mate van naleving de eis van vergelijkbaarheid van de nalevingspercentages met eerdere onderzoeken los te laten. Door aanpassingen in de onderzoeksmethodiek op bepaalde onderdelen, zijn de nalevingspercentages uit de Nalevingsmeting 2010 dan ook niet vergelijkbaar met de percentages uit eerdere nalevingsonderzoeken.

14 In dit hoofdstuk komt in paragraaf 1.1 allereerst de onderzoeksvraag aan de orde. Daarna wordt in paragraaf 1.2 de definitie van het begrip naleving nader toegelicht. In paragraaf 1.3 wordt de onderzoeksaanpak op hoofdlijnen beschreven. Deze beschrijving heeft tot doel de resultaten, die worden gepresenteerd in de hierna volgende hoofdstukken, te kunnen plaatsen binnen de juiste onderzoeksmethodologische context.

1.1 Doelstelling: inzicht verkrijgen in de mate en redenen van naleving

15 De doelstelling van het ministerie van EL&I met het uitvoeren van de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2010 is tweeledig:

1. **Kwantitatief onderzoek:** het verkrijgen van zowel een algemeen beeld, als een beeld per overheidssector van de naleving van de aanbestedingsregels in Nederland ten behoeve van

rapportage aan de Tweede Kamer. Hierin wordt een driedeling gemaakt in de sectoren ten aanzien van de resultaten (zie Tabel 1):

- a. Een nalevingspercentage met zeggingskracht: de resultaten hebben zeggingskracht voor alle aanbestedende diensten binnen die sector;
- b. Een indicatief nalevingspercentage: de steekproef moet een indicatie geven voor de aanbestedende diensten in die sector;
- c. Omwille van beperkte beschikbaarheid van data over bepaalde sectoren is hier gedurende het onderzoek een derde categorie aan toegevoegd, namelijk het verkrijgen van alleen inzicht in het aantal uitgevoerde aanbestedingen.

a. Zeggingskracht	b. Indicatief	c. Aantal aanbestedingen
Kerndepartementen	Grote gemeenten > 100.000 inwoners	Voortgezet onderwijs
Kleine gemeenten < 20.000 inwoners	Provincies	Academische ziekenhuizen
Middelgrote gemeenten 20.000 – 100.000 inwoners	Waterschappen	
Publiek gefinancierde universiteiten en hogescholen	Politieregio's (inclusief KLPD)	
Regionale opleidingscentra (ROC's, inclusief AOC's)	Agentschappen en ZBO's	

Tabel 1: Mate van zeggingskracht voor de verschillende sectoren

2. **Kwalitatief onderzoek:** het verkrijgen van inzicht in de redenen van wel- of niet-naleving, en de factoren die hierbij een rol spelen, met als doel het leveren van input aan beleid om naleving verder te doen toenemen.

16 De nadruk van het onderzoek ligt op het kwalitatieve onderzoek. De speciale sectorbedrijven, die onder de Bass richtlijn 2004/17 vallen, vallen niet onder de scope van het onderzoek.

1.2 Definitie 'naleving': nalevingspercentage geeft een vereenvoudigd beeld van naleving

17 Net als voorgaande onderzoeken is het resultaat van het kwantitatief onderzoek een nalevingspercentage per sector. De duiding van dit percentage is van belang. Het nalevingspercentage geeft *een beeld* van de naleving in een sector en geeft niet de feitelijke naleving weer, omdat naleving een begrip is dat niet eenduidig in wet- en regelgeving is gedefinieerd en daardoor per organisatie op onderdelen verschillend kan worden ingevuld. Anders gezegd: op basis van cijfermatig onderzoek kan de naleving *nooit* exact gemeten worden.

18 Omdat dit een onderzoek op macroniveau betreft en de looptijd en het budget van het onderzoek het niet toelaten om al deze verschillende invullingen van individuele organisaties te onderzoeken, moeten bepaalde aannames worden gedaan, die in paragraaf 1.3 nader worden toegelicht. Detailonderzoek per organisatie valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

19 Het nalevingspercentage geeft als modelmatige benadering van het begrip naleving dus een *beeld* van de mate waarin overheidsorganisaties de Europees aanbestedingsplichtige inkopen, ook daadwerkelijk Europees hebben aanbesteed. Op basis van het nalevingspercentage kunnen vergelijkingen worden gemaakt tussen verschillende sectoren ten aanzien van de mate van naleving. Ook kan op basis van dit onderzoek worden vastgesteld wat de spreiding is in het nalevingspercentage binnen een sector.

20 Daarnaast is het nalevingspercentage ook als een soort 'transparantie indicator' te kenmerken: op basis van openbare informatie uit de TED database over aangekondigde aanbestedingen, wordt vastgesteld of een aanbestedende dienst bepaalde inkopen binnen een inkooppakket via een Europese aanbesteding heeft verkregen of niet. Afhankelijk van hoe duidelijk de informatie in de aankondiging is, kan deze worden toegekend aan een aanbestedende dienst en een inkooppakket.

Voorbeelden

Een inkoop Samenwerkingsverband voert een aanbesteding uit mede voor een waterschap, waarbij in de aankondiging niet is benoemd dat dit waterschap onderdeel uitmaakt van het Samenwerkingsverband. In dit geval zal de aanbesteding niet worden toegekend aan het betreffende waterschap.

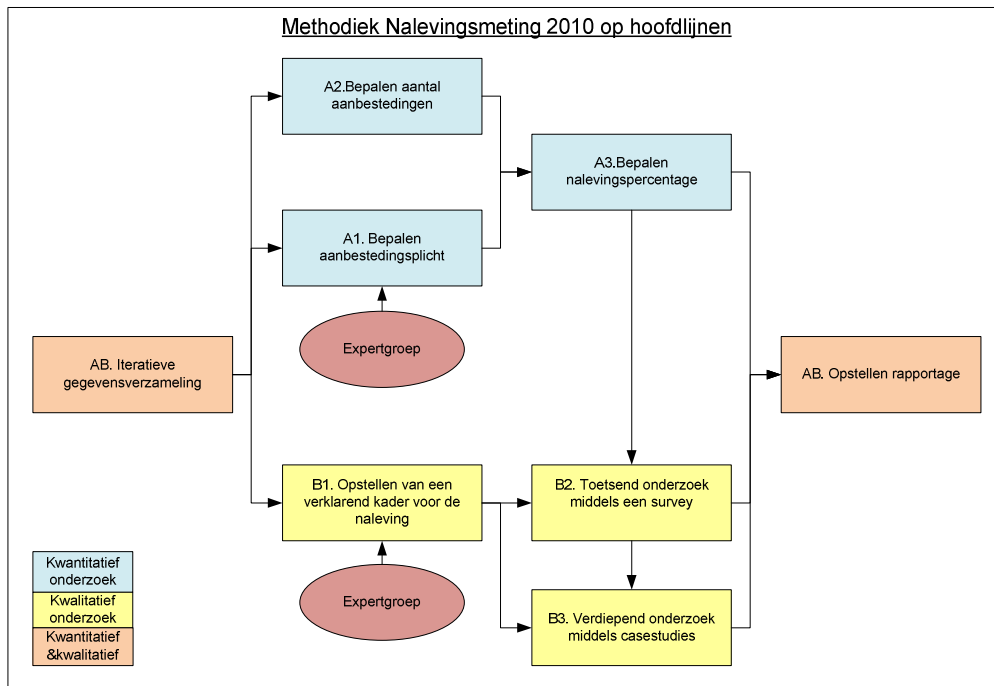
Uit een aanbesteding voor de realisatie van een ICT-applicatie, blijkt uit de naam van de aanbesteding, de omschrijving van de inhoud (zijnde: 'zie selectieleidraad') en de vermelde CPV codes niet dat het om een ICT-applicatie gaat. In dat geval zal de aanbesteding niet worden toegekend aan inkooppakket '302 aanschaf, installatie, beheer en onderhoud software'.

21 In het onderzoek is niet onderzocht of de uitgevoerde aanbestedingen ook daadwerkelijk conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn uitgevoerd.

1.3 Onderzoeksaanpak: verbanden leggen tussen de mate van naleving en de redenen van (niet) naleving

22 In deze paragraaf wordt de onderzoeksaanpak op hoofdlijnen beschreven, waarin onderscheid wordt gemaakt tussen het onderzoek naar de mate van naleving (kwantitatief onderzoek) en het onderzoek naar redenen van (niet) naleving (kwalitatief onderzoek). Tevens wordt beschreven hoe beide onderzoeken aan elkaar gekoppeld worden, zodat er ook verbanden gelegd kunnen worden tussen kwalitatieve aspecten en naleving.

23 **Figuur 1** geeft een totaaloverzicht van het onderzoek. De onderzoeksaanpak is in detail beschreven in bijlage A van dit rapport.



Figuur 1: Aanpak Nalevingsmeting 2010

24 Op twee momenten in het onderzoek is gebruik gemaakt van de kennis en expertise van een expertgroep. Deze expertgroep bestond uit een brede vertegenwoordiging van experts uit de aanbestedingspraktijk van de verschillende sectoren.

1.3.1 Kwantitatief onderzoek levert inzicht in de mate van naleving

25 De mate van naleving per sector op basis van het *inkoopvolume* wordt in dit onderzoek bepaald door de verhouding (deling), uitgedrukt in percentages, tussen het geschatte Europees aanbestede inkoopvolume ten opzichte van het geschatte inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden. Het inkoopvolume dat niet aanbestedingsplichtig is, blijft buiten beschouwing.

26 De mate van naleving per sector wordt daarnaast ook uitgedrukt in percentages op basis van het aantal *inkooppakketten*, bepaald door de verhouding tussen het geschatte aantal Europees aanbestede inooppakketten ten opzichte van het geschatte aantal inooppakketten dat Europees aanbesteed had moeten worden. De inooppakketten die niet aanbestedingsplichtig zijn, blijven buiten beschouwing.

27 Het niet aanbesteden (bewust of onbewust) leidt tot een lager nalevingspercentage. Essentieel voor deze operationalisering is de manier waarop de teller en de noemer van de deling tot stand komen.

Teller: het daadwerkelijk Europees aanbestede inkoopvolume

28 Er is sprake van Europees aanbesteed inkoopvolume van een aanbestedende dienst, indien:

S I G N I F I C A N T

1. Minimaal één aan- of afkondiging van een opdracht op de Tenders Electronic Daily (TED) database (<http://ted.europa.eu>) is geplaatst in de periode 2007 tot en met 2010; én
2. Deze aankondiging op basis van CPV-code en/of beschrijving van de aanbesteding is toe te kennen aan een inkooppakket met aanbestedingsplichtig inkoopvolume; én
3. Deze aankondiging toe te kennen is aan de betreffende aanbestedende dienst.

29 Omdat uit de TED-database slechts op beperkte schaal inkoopvolumes kunnen worden gehaald, is de aanneme gehanteerd dat één aanbesteding voor een bepaald inkooppakket, het totale inkoopvolume van het betreffende inkooppakket afdekt. Daarom is er sprake van *een schatting* van het inkoopvolume dat Europees aanbesteed is.

Noemer: het geschatte inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden

30 De inkopen die een organisatie Europees moet aanbesteden, zijn afhankelijk van de inkoopstrategie die een organisatie hanteert ten aanzien van de indeling in inkooppakketten en ten aanzien van de looptijd van het contract. Organisaties hebben de vrijheid om hier een eigen invulling aan te geven. Omwille van het onderzoek zijn twee aannames gedaan om het geschatte inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden, vast te stellen, namelijk:

1. De indeling in inkooppakketten;
2. De looptijd van de contracten per inkooppakket.

31 Door deze twee aannames is er sprake van *een schatting* van het inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden.

32 Per aanbestedende dienst wordt per inkooppakket het inkoopvolume vastgesteld gedurende de looptijd van het contract. Dit gebeurt op basis van de door de betreffende aanbestedende dienst aangeleverde inkoopvolumes per inkooppakket per jaar en de gemiddelde in de TED-database vermelde contractduur voor het betreffende inkooppakket. Voor de herijking van de inkooppakketindeling is gebruik gemaakt van de expertise van de expertgroep.

33 Uit efficiencyoverwegingen zijn de inkoopuitgaven uit één jaar gebruikt en zijn deze per inkooppakket vermenigvuldigd met de contractduur om het volume van een inkooppakket te schatten en vast te stellen of dit Europees aanbesteed had moeten worden.

34 Hieronder is een rekenvoorbeeld opgenomen voor de wijze waarop het nalevingspercentage tot stand komt.

Voorbeeld

	Inkoopvolume	Aantal inkooppakketten
Aanbestedingsplichtig (noemer)	€ 800.000	100
Niet aanbestedingsplichtig	€ 200.000	20
Totale inkoopvolume	€ 1.000.000	120
Aanbesteed (teller)	€ 600.000	60
Niet aanbesteed	€ 200.000	40
Nalevingspercentage	75%	60%

Onderscheid in resultaten met zeggingskracht, indicatieve naleving en rapportage op het aantal aanbestedingen

35 Het ministerie van EL&I heeft de aanbestedende diensten in eerste instantie opgesplitst in twee groepen (a en b) uit doelmatigheidsoverwegingen. De groep met het indicatief onderzoek (b) zou 'lichter' onderzocht kunnen worden omdat deze nalevingscategorieën in het onderzoek over 2008 een redelijke mate van naleving lieten zien (meer dan 60% op basis van het inkoopvolume).

36 Zoals beschreven in paragraaf 1.1, is in het onderzoek uiteindelijk een verdeling gemaakt van de sectoren in drie groepen ten aanzien van de zeggingskracht van de resultaten, namelijk een nalevingspercentage met zeggingskracht (groep a), een indicatief nalevingspercentage (groep b) en als derde enkel het inzicht in het aantal uitgevoerde aanbestedingen (groep c). In Tabel 2 is weergegeven welke sectoren in welke groep zijn ingedeeld en hoe de resultaten voor de betreffende groep tot stand zijn gekomen.

Groep a: Zeggingskracht	Groep b: Indicatief	Groep c: Aantal aanbestedingen
Verdeling van sectoren over de drie groepen		
Kerndepartementen ¹	Grote gemeenten > 100.000 inwoners	Voortgezet onderwijs ²
Kleine gemeenten < 20.000 inwoners	Provincies	Academische ziekenhuizen ³
Middelgrote gemeenten 20.000 – 100.000 inwoners	Waterschappen	
Publiek gefinancierde universiteiten en hogescholen	Politieregio's (inclusief KLPD)	
Regionale opleidingscentra (ROC's, inclusief AOC's)	Agentschappen en ZBO's	
Teller: het daadwerkelijk Europees aanbestede inkoopvolume		
Minimaal één aan- of afkondiging van een opdracht is op de Tenders Electronic Daily (TED)-database (http://ted.europa.eu) geplaatst in de periode 2007 tot en met 2010. De aankondiging is op basis van CPV-code en/of beschrijving van de aanbesteding toe te kennen aan een inkooppakket met aanbestedingsplichtig inkoopvolume De aankondiging is toe te kennen aan de betreffende aanbestedende dienst.		Het aantal gevonden Europese aanbestedingen voor de betreffende sectoren.
Noemer: het geschatte inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden		
Uitgangspunt: inkoopvolume 2010 Indien niet beschikbaar: inkoopvolume 2008 95% betrouwbaarheidsinterval: maximaal 10 procentpunt	Uitgangspunt: inkoopvolume 2010 Indien niet beschikbaar: inkoopvolume 2008 95% betrouwbaarheidsinterval: maximaal 20 procentpunt	Niet beschikbaar

Tabel 2: Verdeling van sectoren in groepen

¹ Doordat alle kerndepartementen de eigen inkoopvolumes over 2010 beschikbaar hebben gesteld, konden zij worden meegenomen in de groep met zeggingskracht, terwijl een indicatieve meting voor deze sector was gevraagd door EL&I.

² Voor het Voortgezet Onderwijs waren onvoldoende inkoopvolumes beschikbaar, waardoor een meting met zeggingskracht en een indicatieve meting niet mogelijk was.

³ De academische ziekenhuizen waren op en enkele organisatie na niet bereid hun inkoopvolumes op te leveren. Daarom is gekozen voor rapportage op het aantal aanbestedingen.

Resultaten van de Nalevingsmeting 2010 zijn niet vergelijkbaar met de resultaten van de Nalevingsmeting 2008 door wijzigingen in de onderzoeksmethodiek

37 De onderzoeksmethodiek van de Nalevingsmeting 2010 is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de onderzoeksmethodiek van 2008 en eerdere metingen. Er zijn echter wijzigingen doorgevoerd in de manier van uitvoering van het onderzoek, waardoor de nalevingspercentages van de Nalevingsmeting 2010 niet vergelijkbaar zijn met de percentages uit de Nalevingsmeting 2008 en eerdere onderzoeken.

38 De belangrijkste reden voor het doorvoeren van de wijzigingen in de onderzoeksmethodiek is het voorkomen van discussies op arbitraire keuzes zoals mate van heterogeniteit, contractduur et cetera. Door heldere en strak omliggende definities te hanteren, is er weinig ruimte voor 'onderhandeling'. Hiermee is de complexiteit van de Europese aanbestedingsregelgeving enigszins versimpeld, maar dit weegt in onze ogen op tegen het voordeel dat ermee bereikt wordt; namelijk begrijpelijkheid, reproduceerbaarheid en transparantie.

39 De exacte mate waarin nalevingspercentages verschillen door de aanpassingen in de onderzoeksmethodiek is niet te bepalen. Wel kan worden verwacht en kwalitatief onderbouwd dat de gehanteerde methodiek voor de Nalevingsmeting 2010 leidt tot lagere nalevingspercentages in vergelijking met de methodiek van 2008, zonder dat dit betekent dat de daadwerkelijke naleving is verslechterd.

40 In Tabel 3 wordt een samenvatting gegeven van de wijzigingen in het onderzoek en de verwachte effecten van die wijzigingen. In bijlage B wordt dit in meer detail toegelicht.

	Verskil van 2010 ten opzichte van 2008	Effect van het verschil in 2010 ten opzichte van 2008
A	Een toename van het aantal inkoopkassen: De lijst met inkoopkassen is herijkt en aangevuld met nieuwe (sectorspecifieke) inkoopkassen. Hierdoor is het aantal inkoopkassen toegenomen van 113 in 2008 naar 138 in 2010.	Meer inkoopkassen die in potentie aanbestedingsplichtig zijn.
B	Geen correcties voor heterogeniteit per inkoopkassen: in 2008 werd voor heterogene inkoopkassen per inkoopkassen een correctiepercentage opgenomen, waardoor het inkoopvolume op basis waarvan de aanbestedingsplicht werd bepaald, werd verlaagd. In 2010 is er voor gekozen om heterogene inkoopkassen waar mogelijk op te splitsen in verschillende homogene inkoopkassen (zie ook A).	Een hoger aanbestedingsplichtig inkoopvolume per inkoopkassen en een toename van het aantal aanbestedingsplichtige inkoopkassen.
	Conclusie A en B: Zowel door de toename van het aantal inkoopkassen als het niet meer toepassen van de correctie voor heterogene inkoopkassen zijn er meer inkoopkassen die	

	Verskil van 2010 ten opzichte van 2008	Effect van het verschil in 2010 ten opzichte van 2008
	aanbestedingsplichtig zijn in de meting van 2010 ten opzichte van de meting van 2008.	
C	De contractduur per inkooppakket gebaseerd op de TED-database: in 2008 werd de contractduur per inkooppakket gebaseerd op de praktijkervaring van de klankbordgroep. In 2010 is er voor gekozen om de contractduur per inkooppakket te baseren op de gemiddelde in de TED-database vermelde contractduur. Indien er voor inkooppakketten geen contractduur in de TED-database is aangetroffen, is uitgegaan van een contractduur van 48 maanden ⁴ .	Door de contractduur te baseren op de TED-database is de gemiddelde contractduur toegenomen, waardoor ook het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten is toegenomen (inkoopvolume van 1 jaar vermenigvuldigd met de gemiddelde contractduur)
D	Lagere drempelbedragen per 1 januari 2010: per 1 januari 2010 zijn nieuwe, lagere drempelbedragen voor Europees aanbesteden vastgesteld, ten opzichte van de eerder geldende drempelbedragen. Deze nieuwe drempelbedragen zijn gehanteerd om de aanbestedingsplicht vast te stellen.	Door de lagere drempelbedragen is het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten toegenomen.

Tabel 3: Overzicht verschillen in de onderzoeksstappen 2010 versus 2008

41 De genoemde wijzigingen in de methodiek hebben allemaal het effect dat het geschatte inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden (de noemer van de deling) is toegenomen. Daar tegenover staat een feitelijk aantal aanbestedingen (de teller) dat door de nieuwe methodiek niet is gewijzigd. Doordat de noemer toeneemt en de teller gelijk blijft, resulteert dit in de Nalevingsmeting 2010 tot lagere nalevingspercentages dan in de Nalevingsmeting 2008.

1.3.2 Kwalitatief onderzoek geeft inzicht in de redenen van (niet) naleving

42 Het doel van het kwalitatieve onderzoek is om verklarende factoren voor naleving vast te kunnen stellen en te kunnen verklaren waarom die samenhang tussen bepaalde verklarende factoren en naleving er is. Dit inzicht is onmisbaar voor het begrijpen van gedrag en het mogelijk definiëren van nadere effectieve flankerende beleidsmaatregelen om naleving verder te doen toenemen.

Het kwalitatief onderzoek bestaat uit vier onderdelen:

1. Het opstellen van een verklarend kader voor de naleving;
2. Toetsend onderzoek middels een survey;
3. Regressieanalyse relatie naleving en uitkomsten survey;
4. Verdiepend onderzoek middels casestudies.

⁴ Effectief betekent dit dat de contractduur van de aanbestedingsplichtige inkooppakketten tussen de 36 en 52 maanden ligt.

Verklarend kader opgesteld met behulp van Group Model Building (GMB)

43 Twee GMB-sessies met inkoopexperts uit de verschillende sectoren hebben een kwalitatief kader opgeleverd waarin vijf hoofdgroepen van oorzaken voor wel of niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn benoemd. GMB wordt regelmatig ingezet in combinatie met Systeem Dynamica om een systeemdynamisch (reken)model te bouwen. De eerste stap bij het bouwen van een systeemdynamisch (reken)model is het opstellen van een causaal diagram. Het causale diagram schetst alle factoren die invloed hebben op het hoofdonderwerp van het model en tevens de onderlinge afhankelijkheden van deze factoren. Het verklarend kader voor het nalevingsonderzoek komt overeen met een dergelijk causaal diagram.

Door middel van een survey is getoetst wat de verklarende factoren voor naleving zijn

44 Met behulp van het verklarend kader is een set van 27 verklarende factoren vastgesteld. Met behulp van een digitale vragenlijst (survey) onder alle aanbestedende diensten uit het kwantitatieve deel van het onderzoek, is vervolgens gemeten welke van de verklarende factoren aanwezig zijn bij de aanbestedende diensten.

Regressieanalyse toont relatie tussen naleving en uitkomsten survey

45 Het derde deel van het kwalitatieve onderzoek betreft het uitvoeren van een regressieanalyse op de uitkomsten van de survey en de mate van naleving uit het kwantitatieve onderzoek. Met de regressieanalyse wordt vastgesteld welke hoofdgroep van de genoemde oorzaken uit de survey een statistisch aantoonbare relatie kennen met de mate van naleving. De uitkomst hiervan vormt belangrijke input voor het te ontwikkelen flankerend beleid.

Casusgerichte interviews geven nadere verklaring voor verschillen in naleving

46 In de casusgerichte interviews is voortgebouwd op wat in de survey is aangetroffen. In de survey is aangetoond dat er een verband bestaat tussen bepaalde factoren en de naleving, tijdens interviews wordt het verband nader getoetst en zijn potentiële beleidsmaatregelen besproken. Tijdens de interviews staan ook de 'zachtere' factoren centraal die invloed hebben op de naleving, zoals individueel gedrag of de organisatiecultuur.

2. Conclusies en aanbevelingen

47 In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van het onderzoek weergegeven en wordt nadere duiding geven aan de resultaten van het onderzoek. Daarna worden op basis van deze conclusies aanbevelingen geformuleerd voor het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ten behoeve van het ontwikkelen van flankerend beleid rond de Aanbestedingwet. Hierin zijn naast de nalevingspercentages, de uitkomsten uit de survey en de regressieanalyse ook de resultaten uit de interviews betrokken. Wie deze aanbevelingen precies zou moeten oppakken en op welke manier, dient nader bepaald te worden.

48 Tabel 4 toont de uitkomsten van zowel het kwalitatieve als het kwantitatieve onderzoek. Deze uitkomsten worden in de delen B (kwantitatief) en C (kwalitatief) van dit rapport in meer detail beschreven.

	A Ervaren meer- waarde	B Aantal belem- meringen	C Aantal structuur- kenmerken	D Controle en sancties	E Aanwezig- heid EA Cultuur	F Naleving (volume/pakketten)
<i>Provincies</i>	veel	zeer weinig	6	weinig	sterk	87% / 54%
<i>Kerndepartementen</i>	gedeeltelijk	zeer weinig	6	zeer weinig	zeer sterk	84% / 66%
<i>Grote gemeenten</i>	veel	weinig	6	weinig	gemiddeld	81% / 60%
<i>Waterschappen</i>	zeer weinig	zeer weinig	6	voldoende	sterk	66% / 37%
<i>Hoger onderwijs</i>	veel	veel	5	zeer weinig	beperkt	56% / 38%
<i>Politie-korpsen</i>	gedeeltelijk	een aantal	6	voldoende	gemiddeld	53% / 31%
<i>Middelgrote gemeenten</i>	weinig	veel	4	weinig	beperkt	47% / 28%
<i>ROC's</i>	veel	een aantal	4	zeer weinig	beperkt	28% / 19%
<i>Kleine Gemeenten</i>	zeer weinig	zeer veel	3	voldoende	zeer beperkt	17% / 14%
<i>VO-scholen</i>	gedeeltelijk	weinig	3	voldoende	beperkt	NB
<i>Ziekenhuizen</i>	weinig	veel	6	weinig	zeer sterk	NB

Tabel 4: Overzicht uitkomsten kwantitatief en kwalitatief onderzoek per sector

49 Tabel 4 toont in de kolommen A tot en met E per sector van aanbestedende diensten wat de gemiddelde attitude van de sector is ten opzichte van de vijf hoofdgroepen van oorzaken voor wel of niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen die door de experts in het verklarend kader zijn genoemd:

S I G N I F I C A N T

- a. **Ervaren meerwaarde:** Gepercipieerde meerwaarde van Europees aanbesteden, zoals de kwaliteit van het ingekochte product, besparingsmogelijkheden, een eerlijke manier van inkopen, verantwoording over uitgaven;
- b. **Aantal belemmeringen:** Belemmeringen om een Europese aanbesteding uit te voeren, zoals de doorlooptijd, kosten, eventuele juridische consequenties, complexiteit van het aanbestedingsproces et cetera;
- c. **Aantal structuurkenmerken:** Structuurkenmerken van de afdeling inkoop, zoals het zicht hebben op (toekomstige) inkoopuitgaven, personele capaciteit, hulpmiddelen zoals templates en procedures, bijhouden van jurisprudentie et cetera;
- d. **Controle en sancties:** Het verplichtende karakter van Europese regelgeving, inclusief het toezicht op -en de verantwoording over - het aanbestedingsproces dat moet worden afgelegd en de kans op ontdekking bij niet naleving;
- e. **Aanwezigheid EA cultuur:** De heersende cultuur in de organisatie ten aanzien van Europese aanbestedingsrichtlijnen, waaronder de mate waarin Europees aanbesteden een normale gang van zaken is, de richtlijnen serieus worden genomen et cetera.

50 De resultaten in de kolommen A tot en met E zijn relatief weergegeven, dit wil zeggen: 'ten opzichte van de resultaten van de andere sectoren op de betreffende hoofdgroep van oorzaken'. De relatieve weergave van de resultaten brengt het risico met zich mee dat kleine absolute verschillen worden uitvergroot. Voor goede interpretatie van de resultaten wordt dan ook aangeraden om kennis te nemen van de absolute uitkomsten in de overige delen en in de bijlagen van dit rapport. Om de leesbaarheid van de tabel te vergroten is hieronder een uitgeschreven uitleg opgenomen over de wijze waarop de tabel gelezen dient te worden:

De kleine gemeenten ervaren ten opzichte van de overige sectoren zeer weinig meerwaarde in Europees aanbesteden. Zij ervaren relatief zeer veel belemmeringen en beschikken over drie structuurkenmerken om Europees te kunnen aanbesteden. De kleine gemeenten vinden dat er voldoende controle op het uitvoeren van een Europese aanbesteding wordt uitgeoefend en/of voldoende sancties worden opgelegd bij onrechtmatigheid. Een 'pro Europees aanbesteden' cultuur (aanwezigheid van kennis, het serieus nemen van Europees aanbesteden en de mate waarin Europees aanbesteden een normale gang van zaken is) is bij kleine gemeenten (ten opzichte van de overige sectoren) zeer beperkt aanwezig. Het nalevingspercentage van de kleine gemeenten behoort tot de laagste van alle sectoren.

51 In de rechterkolom (kolom F) van Tabel 4 wordt de mate van naleving op basis van het inkoopvolume (linker percentage) en op basis van het aantal inkooppakketten (rechter percentage) weergegeven. Deze nalevingspercentages zijn, in tegenstelling tot de kolommen A tot en met E, absoluut.

52 De belangrijkste conclusies uit het onderzoek zijn:

1. Er zijn grote verschillen tussen de onderzochte sectoren in de mate van naleving;

2. Het aantal Europese aanbestedingen en de aandacht ervoor binnen aanbestedende diensten is toegenomen;
3. Er zit een verschil tussen de gemeten naleving in het onderzoek en de verwachte naleving door inkopers bij geïnterviewde organisaties;
4. Er bestaan grote verschillen tussen sectoren ten aanzien van de perceptie bij en invulling van mogelijke oorzaken van (niet) naleving;
5. Een statistisch model toont een verband aan tussen structuurkenmerken, de cultuur voor Europees aanbesteden en de mate van naleving;
6. Een stimulans van buitenaf is veelal een effectieve impuls gebleken voor de verbetering van rechtmatigheid.

2.1 Conclusie 1: Grote verschillen tussen onderzochte sectoren in de mate van naleving

53 Er zijn grote verschillen waarneembaar in de mate van naleving. Dit was ook het geval bij eerdere nalevingsmetingen. De naleving van provincies, kerndepartementen en grote gemeenten is het hoogst. Kleine gemeenten en ROC's hebben de laagste naleving.

54 Voor de scholen in het voortgezet onderwijs (VO-scholen) en de academische ziekenhuizen konden geen nalevingspercentages worden bepaald, omdat er onvoldoende gegevens beschikbaar waren ten aanzien van de inkoopvolumes. Bij de VO-scholen waren slechts drie onderwijsinstellingen in staat om hun inkoopvolumes aan te leveren. Slechts één academisch ziekenhuis heeft haar inkoopvolumes ter beschikking gesteld ten behoeve van het onderzoek.

55 Uit kolom F blijkt ook dat de naleving op basis van het inkoopvolume bij alle sectoren hoger is dan de naleving op basis van het aantal inkooppakketten. Dit wordt veroorzaakt doordat men in de praktijk voor de inkooppakketten met grotere inkoopvolumes eerder tot aanbesteding overgaat dan voor inkooppakketten met een kleiner inkoopvolume. Het regressieonderzoek onderschrijft dit. Hieruit blijkt namelijk dat er een zeer sterk en significant verband bestaat tussen het volume van een inkooppakket en de kans dat dit pakket ook volgens Europese aanbestedingsrichtlijnen is aanbesteed.

2.2 Conclusie 2: Het aantal Europese aanbestedingen en de aandacht ervoor binnen aanbestedende diensten is toegenomen

56 Uit het kwantitatieve onderzoek blijkt dat het absolute aantal Europese aanbestedingen in Nederland in 2010 opgeteld over alle sectoren sterk is toegenomen ten opzichte van eerdere jaren (zie Tabel 7). De stijging in het aantal Europese aanbestedingen in 2010 ten opzichte van 2009 bedroeg ruim 30%. Deze ontwikkeling is ook terug te zien in het aantal aanbestedingen binnen de onderzoekspopulatie zoals blijkt uit Figuur 4.

57 Tijdens de voorbereidingen van het onderzoek is gebleken dat het aantal uitgevoerde aanbestedingen geen zuivere schatter is voor de hoogte van de naleving. Daarom kan niet worden geconcludeerd dat met de toename van het aantal aanbestedingen, ook de naleving van de

Europese aanbestedingsrichtlijnen is verbeterd. Wel lijkt het waarschijnlijk dat er een verbetering is opgetreden, omdat wij geen aanwijzingen zien dat het voor dit onderzoek relevante aanbestedingsplichtige inkoopvolume, de “noemer”, is toegenomen. Dit is echter overigens niet specifiek onderzocht in dit onderzoek.

58 Naast de toename van het aantal aanbestedingen blijkt met name uit de interviews in het kwalitatieve onderzoek dat er binnen veel aanbestedende diensten de laatste jaren in toenemende mate aandacht voor Europees aanbesteden is gekomen, vooral in het kader van rechtmatigheid. Binnen veel aanbestedende diensten zijn in dit kader maatregelen getroffen gericht op betere naleving. Ook deze observatie ondersteunt het beeld dat een verbetering in de naleving waarschijnlijk lijkt.

2.3 Conclusie 3: verschillen tussen gemeten naleving in het onderzoek en de verwachte naleving door inkopers bij geïnterviewde organisaties

59 Tijdens de interviews bleek dat er regelmatig een aanzienlijk verschil was tussen de in het kwantitatieve onderzoek *gemeten* naleving en de door de geïnterviewden *verwachte* naleving (veelal inkopers). Veelal was dit verschil verklaarbaar door een andere interpretatie van het complexe begrip ‘rechtmatigheid’. Deze verschillen werden bijvoorbeeld veroorzaakt door een andere interpretatie van welke inkopen wel en welke niet bij elkaar dienen te worden opgeteld om de aanbestedingsplicht te bepalen, hoe omgegaan dient te worden met opdrachtverlenging en hoe formele beslissingen om af te wijken van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in dit kader moeten worden gezien.

2.4 Conclusie 4: Grote verschillen tussen sectoren ten aanzien van perceptie bij en invulling van mogelijke oorzaken van (niet) naleving

60 Door een groep inkoopexperts vanuit de verschillende sectoren zijn tijdens twee expertsessies 27 oorzaken voor het wel of niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen benoemd, verdeeld over vijf hoofdgroepen. Deze oorzaken zijn middels een survey voorgelegd aan een grotere groep inkopers uit alle sectoren. Hieruit blijkt dat er tussen de sectoren sterke verschillen zijn ten aanzien van de perceptie over deze mogelijke oorzaken en de wijze waarop hieraan invulling wordt gegeven binnen een sector.

61 Zo valt bijvoorbeeld op dat bij de sectoren met de hogere nalevingspercentages weinig belemmeringen (kolom B) worden ervaren om Europees aan te besteden, terwijl dit bij andere sectoren wel het geval is. Ook bij de aanwezigheid van structuurkenmerken (kolom C) en de aanwezigheid van een cultuur voor Europees aanbesteden (kolom E) is een vergelijkbaar beeld waarneembaar. Verder valt op dat de ervaren meerwaarde van Europees aanbesteden in beperkte mate wordt gezien door de verschillende sectoren.

2.5 Conclusie 5: Statistisch model toont verband aan tussen structuurkenmerken, cultuur voor Europees aanbesteden en de mate van naleving.

62 Voor de vijf groepen van hoofdoorzaken uit de kolommen A tot en met E is een regressieonderzoek uitgevoerd om vast te stellen of deze significant samenhangen met de hoogte van het nalevingspercentage. Uit het regressieonderzoek blijkt dat er een statistisch verband bestaat tussen de heersende cultuur in de organisatie ten aanzien van Europees aanbesteden, het aantal aanwezige structuurkenmerken en het nalevingspercentage. Dit betekent dat hoe meer structuurkenmerken aanwezig zijn, hoe hoger de naleving is. Ook geldt hoe positiever de cultuur ten aanzien van Europees aanbesteden is, des te hoger de naleving is.

2.6 Conclusie 6: Stimulans van buitenaf is veelal een effectieve impuls gebleken voor rechtmatigheid

63 Zowel in de survey als tijdens de interviews wordt door een aantal organisaties aangegeven dat in sommige gevallen een externe stimulans zeer krachtig is geweest om de rechtmatigheid te vergroten. Alle organisaties waar, volgens eigen zeggen, de inkoopuitgaven onder controle zijn, men over voldoende personele capaciteit beschikt en Europees aanbesteden als uitgangspunt wordt gehanteerd, hebben een moment gekend waarop door het management is besloten om de ontwikkelingen rond inkoop te stimuleren om de rechtmatigheid te verbeteren.

64 Deze beslissing kwam in een groot deel van de gevallen voort uit een stimulans van buitenaf, zoals een afkeurende accountantsverklaring. De gevolgen van een afkeurende verklaring kunnen groot zijn. Met name gezichtsverlies wordt genoemd, maar ook politieke onwenselijkheid. Gemeenten kunnen zelfs onder curatele gesteld worden door de provincie. Een afkeurende verklaring betekent altijd 'buikpijn' voor het hoger management en is daarmee een sterke prikkel voor rechtmatig inkopen.

65 Hieronder worden vijf aanbevelingen uitgewerkt voor het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie ten behoeve van het ontwikkelen van flankerend beleid rond de Aanbestedingwet:

1. Zorg voor een duidelijke definitie van het begrip 'aanbestedingsplicht';
2. Vergroot de ervaren meerwaarde van Europees aanbesteden door successen zichtbaarder te maken;
3. Verbeter de cultuur voor Europees aanbesteden binnen een organisatie door voorbeeldgedrag en aandacht van management en bestuur;
4. Differentieer flankerende maatregelen naar de maturiteit van een aanbestedende dienst;
5. Beperk capaciteitsbelemmeringen van kleine aanbestedende diensten door 'ontzorging'.

2.7 Aanbeveling 1: Zorg voor duidelijke definitie van ‘aanbestedingsplicht’

66 Essentieel in de discussie over de mate van naleving van de Europese aanbestedingsregels is de invulling van de definitie van het begrip ‘aanbestedingsplicht’; welke inkopen zijn aanbestedingsplichtig en welke niet? Uit het onderzoek blijkt dat er in de praktijk verschillende invullingen van het begrip ‘aanbestedingsplicht’ worden gebruikt.

67 De Nederlandse aanbestedingswetgeving stelt dat overheden hun voorziene voorgenomen inkoopuitgaven - voor zover die op een (functioneel) relevante manier samenhangen - op moeten tellen om te bepalen of aanbestedingsplicht op het totaal van deze uitgaven van toepassing is. Of inkoopuitgaven ‘op een (functioneel) relevante manier samenhangen’ laat ruimte voor interpretatie op verschillende vlakken, zo blijkt uit het onderzoek. Enerzijds gaat het om de vraag welke inkopen samenhang vertonen qua inhoud en in de tijd (repeterende of eenmalige opdrachten). Anderzijds gaat het om de vraag op welk niveau die samenhang binnen een organisatie moet worden vastgesteld.

68 Wij adviseren om een onderscheid aan te brengen in de invulling van de definitie tussen wat ‘wettelijk verplicht wordt gesteld’ en wat ‘redelijkerwijs opgevolgd en transparant vastgesteld kan worden’. De wettelijke uitleg moet blijven bestaan en blijft het domein van aanbestedingsjuristen. De transparantere en wellicht eenvoudigere invulling kan gebruikt worden bij de monitoring van mate van naleving van de Europese aanbestedingsregels.

69 De transparantere en eenvoudigere invulling heeft betrekking op twee onderwerpen die hieronder verder worden uitgewerkt in de paragrafen 2.2.1 en 2.2.2:

- a. Of inkopen op een relevante manier samenhangen op inhoud en tijd;
- b. Het niveau in de organisatie waarop de aanbestedingsplicht moet worden bepaald.

70 In paragraaf 2.2.3 worden de verdere voordelen van deze transparantere en eenvoudigere invulling van de definitie van het begrip ‘aanbestedingsplicht’ beschreven.

Duidelijkheid over operationalisering van ‘samenhang van inkopen op inhoud en tijd’

71 Uit de interviews komt naar voren dat er veel onduidelijkheid bestaat over wat de termen ‘aanbestedingsplicht’ en ‘rechtmatig’ nu precies betekenen. De geïnterviewden bij de verschillende aanbestedende diensten hebben het idee dat ze vrij goed scoren op de naleving. En wat er eventueel niet volgens Europese aanbestedingsregels wordt aanbesteed, wordt als marginaal ingeschat.

72 In sommige gevallen staat deze perceptie van de geïnterviewden haaks op de nalevingspercentages die volgen uit het kwantitatieve onderzoek, waaruit soms juist (zeer) lage nalevingscijfers naar voren komen. In veel gevallen heeft dit verschil te maken met een door de aanbestedende dienst gehanteerde afwijkende definitie van het begrip ‘aanbestedingsplicht’ ten opzichte van de gehanteerde definitie in dit onderzoek. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of inkopen voorzienbaar waren in de tijd, welke opdrachten wel en niet inhoudelijk met elkaar

samenhangen en of goed beargumenteerde afwijkingen effect hebben op de mate van naleving. Dit leidt dan ook tot diverse en uiteenlopende invulling van de definitie tussen de verschillende aanbestedende diensten.

73 Een aanbeveling is dan ook om te zorgen voor duidelijkheid over de invulling van de definitie van het begrip 'aanbestedingsplicht' met betrekking tot de samenhang van inkopen op inhoud en tijd. Een heldere invulling van de definitie zal het Europees aanbesteden binnen organisaties tot een beter stuurbaar beleidsterrein maken.

Duidelijkheid over 'niveau in de organisatie' waarop aanbestedingsplicht wordt bepaald

74 In het licht van vereenvoudiging van de definitie van aanbestedingsplicht moet ook aandacht worden besteed aan de vraag op welk niveau binnen een aanbestedende dienst inkoopuitgaven bij elkaar moeten worden opgeteld om te bepalen of een bepaalde dienst, werk of levering Europees aanbesteed moet worden. Tijdens dit onderzoek werd duidelijk dat bijvoorbeeld bij de scholen uit het Voortgezet Onderwijs het onvoldoende duidelijk is op welk niveau binnen de onderwijsorganisatie de aanbestedingsplicht is belegd, op het niveau van het Bestuur (Bevoegd gezag) of op het niveau van scholengroepen of individuele scholen. Aanbestedingsplicht kan namelijk via de statuten zijn doorgemandateerd van het Bestuur naar het niveau van een individuele school of schoolgroep. Vergelijkbare vraagstukken spelen bijvoorbeeld ook bij grotere gemeenten rondom gemeentelijke diensten en/of stadsdelen.

Duidelijkheid over de definitie van aanbestedingsplicht biedt verschillende voordelen

- 75 Een heldere definitie van aanbestedingsplicht heeft naar onze mening een aantal voordelen:
1. 'Wel en niet'-discussies over aanbestedingsplicht worden voorkomen: de dialoog met een organisatie kan worden gevoerd over hoe naleving van de aanbestedingsplicht verhoogd kan worden, in plaats van te blijven hangen in de discussie over wat aanbestedingsplicht precies is;
 2. Mogelijkheid tot self assessment: met een heldere invulling van het begrip aanbestedingsplicht wordt het mogelijk dat meer partijen in staat zijn om de naleving van een aanbestedende dienst vast te stellen. Eventueel kan gedacht worden aan een accreditaat voor partijen die de vereenvoudigde landelijke afgesproken methodiek volgen en resultaten openbaar publiceren. Aanbestedende diensten kunnen zo zelf regelmatig vaststellen (bijvoorbeeld wanneer een inkoopdiagnose wordt uitgevoerd) hoe het met de naleving van de aanbestedingsplicht voor hun organisatie is gesteld;
 3. Bredere sturingsmogelijkheden: de vereenvoudigde invulling van het begrip aanbestedingsplicht en daaruit volgend de wijze van het bepalen van de naleving, kan verder gaan dan enkel een rekenkundige definitie (Welke aspecten moeten worden gesommeerd? Wat is de teller? Wat is de noemer en hoe moet de deling plaatsvinden?). Er kunnen structuur-, proces- en outputmaten aan het begrip 'naleving' worden toegevoegd, waarbij bijvoorbeeld het beschikken over een inkoopcoördinator, het uitvoeren van een inkoopdiagnose of een assessment 'meetellen' in het vaststellen van naleving.

76 Een andere term dan 'naleving' is waarschijnlijk meer passend bij een dergelijke vereenvoudigd begrip, met name wanneer ook structuur, proces en/of outputmaten aan het begrip worden toegevoegd. Er kan naar onze mening gedacht worden aan een term als Goed Openbaar Inkopen (GOI). Een dergelijke term geeft meteen aan dat het om meer gaat dan alleen rechtmatigheid.

77 De vereenvoudigde invulling van de definitie kan over alle sectoren gezamenlijk worden ontwikkeld in samenspraak met vertegenwoordigers uit die sectoren. De verschillen tussen de sectoren kunnen ook een argument zijn om hier per sector invulling aan te geven, bijvoorbeeld geïnitieerd vanuit de koepels van een sector. Dit moet nader worden bepaald.

2.8 Aanbeveling 2: Vergroot de ervaren meerwaarde van Europees aanbesteden door successen zichtbaarder te maken

78 Uit het onderzoek blijkt dat binnen organisaties over het algemeen de meerwaarde van concurrentiestelling middels een meervoudig onderhandse aanbesteding of een openbare nationale aanbesteding wordt onderkend. De ervaren meerwaarde van specifiek *Europees* aanbesteden is echter laag. Met name de positieve gevolgen van een Europese aanbesteding in termen van kostenbesparing of kwaliteitsverbetering van de ingekochte werken, leveringen of diensten worden door weinig organisaties ervaren. Als er sprake is van een gepercipieerde meerwaarde, dan uit die zich met name in de mogelijkheid om besteding van publieke middelen te verantwoorden en om een eerlijke manier van inkopen te kunnen gebruiken.

79 De beperkte ervaren meerwaarde zorgt bij veel organisaties voor een gevoel van 'moeten'. Het naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen gebeurt omdat het moet, maar zodra er redenen gevonden kunnen worden om af te mogen wijken van de richtlijnen, wordt dit ook vrijwel altijd gedaan. Dat Europees aanbesteden vaak als 'moeten' wordt gezien, blijkt ook uit de antwoorden op de surveystelling waarin wordt gevraagd of er minder Europees aanbesteed zou worden als dit niet langer verplicht zou zijn. Op uitzondering van een enkele organisatie na, zijn alle organisaties het eens met deze stelling.

80 Wanneer de gepercipieerde meerwaarde van Europees aanbesteden wordt vergroot, zal er positieve feedback ontstaan waardoor de gepercipieerde meerwaarde steeds groter wordt of zichzelf in ieder geval in stand houdt. Hoe meer er Europees aanbesteed wordt, hoe meer de positieve gevolgen worden ervaren, hoe meer er Europees aanbesteed wordt. In een dergelijk systeem zijn er minder externe prikkels of toezicht op naleving nodig.

81 Met behulp van voorbeelden waarin de meerwaarde van een Europese aanbesteding zichtbaar wordt gemaakt, kan de gepercipieerde meerwaarde worden verhoogd. Deze voorbeelden kunnen bijvoorbeeld worden opgenomen in een informatiebrochure over Europees aanbesteden die zich richt op de specifieke situatie en specifieke soorten aanbestedingen van een bepaalde sector. In het voortgezet onderwijs kan bijvoorbeeld een succesvolle aanbesteding van leermiddelen worden beschreven en bij gemeenten bijvoorbeeld een geslaagde Wmo-aanbesteding.

2.9 Aanbeveling 3: Verbeter de cultuur voor Europees aanbesteden binnen een organisatie door voorbeeldgedrag en aandacht van management en bestuur

82 Uit de samenhang in het verklarend kader tussen de vijf hoofdgroepen van oorzaken voor wel of niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, blijkt dat de hoofdgroep 'cultuur' (aanwezigheid van kennis, het serieus nemen van Europees aanbesteden en de mate waarin Europees aanbesteden een normale gang van zaken is) een groot effect heeft op de mate van naleving. Uit de regressieanalyse blijkt bovendien dat er een statistisch aantoonbare relatie is tussen de mate van naleving en de cultuur om Europees aan te besteden. Daarnaast heeft 'cultuur' ook een versterkende invloed op een andere hoofdgroep van oorzaken, namelijk 'structuur' en de '(angst voor) belemmeringen'.

83 Om de cultuur voor Europees aanbesteden te verbeteren is het van belang dat het (top) management en het bestuur van een aanbestedende dienst de urgentie ervan ervaren en daar ook naar handelen, onder meer door voorbeeldgedrag te tonen.

Perceptie van belemmeringen verdwijnt met toenemende cultuur voor Europees aanbesteden

84 Uit het onderzoek blijkt dat bij de sectoren waar men sterk een cultuur vóór Europees aanbesteed ervaart, het aantal belemmeringen dat wordt gezien om Europees aan te besteden, gering is. Tegelijkertijd valt het op dat bij sectoren waar die cultuur van pro Europees aanbesteden niet, of in mindere mate wordt ervaren, men ook meer belemmeringen ziet om Europees aan te besteden. Dus de gepercipieerde belemmeringen worden kleiner, naarmate de cultuur meer pro Europees aanbesteden is.

85 Kleinere gemeenten bijvoorbeeld zien veruit de meeste belemmeringen in het Europees aanbesteden, ervaren zeer beperkt een cultuur van Europees aanbesteden en hebben tevens ook een lage naleving.

Investerings in structuur voor Europees aanbesteden volgen uit een cultuur voor Europees aanbesteden

86 Ook tussen 'structuur' en de mate van naleving is een significant verband aangetoond. Daarbij blijkt uit het verklarende kader ook dat 'cultuur' invloed heeft op de 'structuur'. Dit is ook logisch, omdat de cultuuraspecten - aanwezigheid van kennis, het serieus nemen van Europees aanbesteden en de mate waarin Europees aanbesteden een normale gang van zaken is – bepalend zijn voor de mate waarin het management bereid is te investeren in structuurkenmerken voor Europees aanbesteden. Uit Tabel 4 is ook af te leiden dat binnen de meeste sectoren met een beperkte aanwezigheid van een cultuur voor Europees aanbesteden, ook het aantal structuurkenmerken lager is dan bij de sectoren waar de cultuur voor Europees aanbesteden sterker aanwezig is.

2.10 Aanbeveling 4: Differentieer flankerende maatregelen naar de maturiteit van een aanbestedende dienst.

87 Uit Tabel 4 aan het begin van dit hoofdstuk blijkt dat de sectoren sterk van elkaar verschillen op zowel de kwalitatieve hoofdgroepen van oorzaken voor naleving als in de mate waarin de Europese aanbestedingsrichtlijnen worden nageleefd. De flankerende maatregelen voor een aanbestedende dienst zouden naar onze mening rekening moeten houden met deze diversiteit. Hierbij hangt het af van de maturiteit van de inkoopfunctie van een aanbestedende dienst op welke wijze bepaalde maatregelen het meest effectief zijn. 'Onvolwassen' aanbestedende diensten zijn het meest geholpen met (laagdrempelige toegang tot) ondersteuning, terwijl een professionele aanbestedende dienst het meest gebaat is bij zoveel mogelijk ruimte om de eigen kennis en innovatie binnen wet- en regelgeving aan te wenden. Ook tijdens de interviews werd dit benoemd.

Ondersteun onvolwassen aanbestedende diensten met structuur- en proceshulpmiddelen

88 Aanbestedende diensten waarvan de inkoopfunctie nog in de kinderschoenen staat, zullen voornamelijk baat hebben bij ondersteuning van de ontwikkeling van hun inkoopprofessionaliteit. Sanctionerende middelen zijn naar verwachting niet effectief, aangezien er geen sprake zal zijn van bewust onrechtmatig inkopen. Dergelijke aanbestedende diensten zijn het meest geholpen met toegang tot structuur- en proceshulpmiddelen die hen helpen om aan de aanbestedingsplicht te kunnen voldoen..

89 Ook kan ondersteuning plaatsvinden door werk over te nemen van de nog onvolwassen aanbestedende diensten door andere aanbestedende diensten of (regionale) samenwerkingsverbanden. Zie hiervoor ook aanbeveling 5.

Bied kaders aan 'opgroeiende' aanbestedende diensten met een heldere set van outputindicatoren

90 Aanbestedende diensten die in staat zijn om zelfstandig Europese aanbestedingen uit te voeren, hebben naar onze mening minder ondersteuning nodig op het gebied van structuur en processen. Bij deze aanbestedende diensten zou de aandacht moeten verschuiven naar de output. Een set indicatoren waarin helder is beschreven wat een aanbestedende dienst zou moeten kunnen doen en opleveren kan helpen om die aanbestedende diensten verder te helpen ontwikkelen. Hierbij kan gedacht worden aan een standaard inkoopdiagnose met daarin opgenomen een overzicht van de dekking van de uitgaven door Europese aanbestedingen. Ook een overzicht van het aantal mislukte aanbestedingen en de redenen voor het mislukken zou als output indicator opgenomen kunnen worden. Het voornaamste doel van deze output indicatoren is dat een aanbestedende dienst haar informatiehuishouding op orde heeft, zodat zij zelf sturing kan geven aan de uitvoering van haar aanbestedingsbeleid.

Geef marktpartijen laagdrempelige middelen om een klacht in te kunnen dienen over (volwassen) aanbestedende diensten

91 Een aanbestedende dienst die zowel de middelen, de mensen als de kennis in huis heeft om aan te besteden en ook nog eens haar informatiehuishouding op orde heeft om zelf sturing te kunnen geven, moet naar onze mening zoveel mogelijk zelf bepalen op welke wijze ze, binnen wet- en regelgeving, hun inkoop vormgeven. Dat geeft de organisatie de mogelijkheid om maximale waarde uit een aanbesteding te halen en het aanbestedingsproces op een manier in te richten die optimaal aansluit bij de doelen en behoeften van de aanbestedende dienst.

92 Voor dergelijke aanbestedende diensten geldt naar onze mening wel het uitgangspunt dat zij ook door de markt moeten kunnen worden aangesproken op hun gedrag. Als een marktpartij de dupe wordt van een slecht –of onrechtmatig- functionerende aanbestedende dienst, bijvoorbeeld doordat opdrachten niet Europees worden aanbesteed, dan zou deze marktpartij minimale drempels moeten ervaren om een klacht in te kunnen dienen. Nu is het zo dat een partij een rechtszaak moet starten wat vanwege de mogelijke kosten een drempel vormt voor kleinere marktpartijen of bij opdrachten met een kleinere opdrachtwaarde. Een centraal klachtenbureau kan helpen om de drempel voor marktpartijen te verlagen en de mogelijkheid tot dialoog tussen de aanbestedende dienst en de marktpartij te vereenvoudigen.

93 Overigens kan een dergelijk klachtenbureau door de signalerende werking ook een positieve bijdrage leveren om de minder professionele aanbestedende diensten verder te ontwikkelen. Een eventuele klacht zou dan het startpunt moeten zijn om gericht ondersteuning te bieden aan de betreffende aanbestedende dienst bij de ontwikkeling van de inkoopprofessionaliteit.

2.11 Aanbeveling 5: Beperk capaciteitsbelemmeringen van kleine aanbestedende diensten door ‘ontzorging’

94 Voor kleine aanbestedende diensten is het uitvoeren van een Europese aanbesteding relatief een veel grotere belasting voor de organisatie dan voor een grotere aanbestedende dienst. Uit de survey blijkt dat kleine aanbestedende diensten aangeven niet over voldoende personele capaciteit te beschikken, niet voldoende middelen en niet voldoende kennis in huis hebben om maximaal te profiteren van de voordelen van een Europese aanbesteding.

95 Door de kleinere aanbestedende diensten te ‘ontzorgen’ op het gebied van capaciteit, middelen en kennis voor Europees aanbesteden kan de mate van naleving bij deze organisatie naar onze mening worden verbeterd. Ontzorgen kan bijvoorbeeld plaatsvinden door het verder stimuleren van inkoop samenwerking binnen een sector (dit gebeurt al veel bij inkoop samenwerkingsverbanden bij gemeenten) maar ook tussen de verschillende sectoren. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld een samenwerking tussen een provincie en de inliggende gemeenten of een samenwerking tussen een beleidsorganisatie zoals het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de scholen in het Voortgezet Onderwijs.

S I G N I F I C A N T

96 In Portugal en Groot-Brittannië is dit probleem opgelost door een alternatieve vorm van inkoopsamenwerking in te voeren, die misschien als voorbeeld kan dienen voor de Nederlandse situatie. In deze landen worden de kleine aanbestedende diensten namelijk ondersteund door de centrale overheid, doordat de centrale overheid een deel van het werk overneemt. Zo wordt bijvoorbeeld per deel van het land een mantelovereenkomst gesloten met 3 tot 5 leveranciers voor een bepaald product of dienst. De aanbestedende diensten in die regio hebben dan zelf de keuze of ze gebruik willen maken van de mantelovereenkomst, of dat zij zelfstandig een aanbestedingsprocedure starten. Hierbij is het vertrekpunt dus het overnemen van werk door de centrale overheid en niet het clusteren van overheidsopdrachten.

97 Op deze manier is voor het merendeel van de diensten of leveringen die door alle scholen of die door alle gemeenten ingekocht moeten worden reeds een mantelovereenkomst gesloten. Er is dus sprake van een vorm van inkoopsamenwerking, waarbij het initiatief tot deze samenwerking eenzijdig door de centrale overheid wordt genomen. Er is geen sprake van verplichte deelname, elke organisatie heeft immers altijd nog de vrijheid om zelf een aanbestedingsprocedure te starten. Maar een gebrek aan tijd, personele capaciteit of kennis is niet langer een reden om de uitgaven van een kleine organisatie niet langer via een Europese aanbesteding te laten verlopen.

S I G N I F I C A N T

Deel B – Resultaten kwantitatief onderzoek

3. De mate van naleving voor de onderzochte sectoren

98 Deel A van dit rapport bevat de onderzoeksaanpak, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Het nu voorliggende deel B van het rapport geeft inzicht in de resultaten van het kwantitatieve onderzoek naar de mate van naleving. In deel B wordt per sector weergegeven wat het nalevingspercentage is op basis van inkoopvolume en op basis van het aantal aanbestedingen, voor werken, leveringen en diensten.

- 99 Er wordt een driedeling gemaakt in de sectoren ten aanzien van de resultaten (zie Tabel 5):
1. Een nalevingspercentage met zeggingskracht: de resultaten hebben zeggingskracht voor alle aanbestedende diensten binnen die sector;
 2. Een indicatief nalevingspercentage: de resultaten moeten een indicatie geven voor de aanbestedende diensten in die sector;
 3. Aantal aanbestedingen: omwille van beperkte beschikbaarheid van data over bepaalde sectoren is hier gedurende het onderzoek een derde categorie aan toegevoegd, namelijk het verkrijgen van alleen inzicht in het aantal uitgevoerde aanbestedingen.

a. Zeggingskracht	b. Indicatief	c. Aantal aanbestedingen
Kerndepartementen	Grote gemeenten > 100.000 inwoners	Voortgezet onderwijs
Kleine gemeenten < 20.000 inwoners	Provincies	Academische ziekenhuizen
Middelgrote gemeenten 20.000 – 100.000 inwoners	Waterschappen	
Publiek gefinancierde universiteiten en hogescholen	Politieregio's (inclusief KLPD)	
Regionale opleidingscentra (ROC's, inclusief AOC's)	Agentschappen en ZBO's	

Tabel 5: Mate van zeggingskracht voor de verschillende sectoren

3.1 Leeswijzer deel B

100 In dit hoofdstuk worden de algemene resultaten van het kwantitatieve onderzoek naar de mate van naleving gepresenteerd. In de daaropvolgende hoofdstukken worden per sector de resultaten van het onderzoek beschreven. Ieder hoofdstuk beschrijft per sector het nalevingspercentage op basis van het inkoopvolume en op basis van het aantal inkooppakketten, verdeeld over werken, diensten en leveringen. Ook is per sector de spreiding van naleving binnen die sector weergegeven middels een frequentieverdeling. Deze frequentieverdeling is bepaald op basis van het aantal aanbestedende diensten in de steekproef en niet op basis van alle aanbestedende diensten binnen de sector. Ten slotte is per sector aangegeven wat het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst is geweest over de jaren 2007, 2008, 2009 en 2010. Dit is wederom gebaseerd op het aantal aanbestedende diensten in de steekproef.

101 Naast de nalevingspercentages worden ook de 95% betrouwbaarheidsintervallen van de nalevingspercentages weergegeven, zowel voor de naleving op inkoopvolume als op basis van aantal aanbestedingen. Dit betekent dat het nalevingspercentage voor alle organisaties in de betreffende sector met 95% zekerheid binnen het interval van de onder- en bovengrens zal liggen. Deze betrouwbaarheidsintervallen zijn berekend op basis van de steekproefgrootte gewogen voor het inkoopvolume (bij het nalevingspercentage op basis van het inkoopvolume) en het aantal inkooppakketten (bij het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten).

102 De betrouwbaarheidsintervallen voor het totale nalevingspercentage per sector op basis van de *aantallen* inkooppakketten zijn leidend. Voor de sectoren met zeggingskracht geldt een norm voor het betrouwbaarheidsinterval van het gemiddelde plus of min 5%-punt. Voor sectoren waar een indicatieve uitspraak voor wordt gedaan, wordt een norm voor het betrouwbaarheidsinterval gehanteerd van het gemiddelde plus of min 10%-punt. Wanneer er dus bijvoorbeeld sprake is van 70% naleving, dan wil een betrouwbaarheidsinterval van plus of min 5%-punt zeggen dat het 95% betrouwbaarheidsinterval van 65% tot 75% loopt. Dat wil zeggen dat statistisch gezien voor 95% zeker is dat de naleving in de populatie als geheel binnen de genoemde range valt.

3.2 De nalevingspercentages van kerndepartementen, grote gemeenten en provincies zijn het hoogst

103 Zoals reeds uiteengezet is in deel A van dit rapport en ook deels wordt verklaard in deel C, zijn er grote verschillen in de mate van naleving tussen de onderzochte sectoren. De sectoren Kerndepartementen, grote gemeenten en provincies hebben het hoogste nalevingspercentage. Kleine gemeenten en ROC's hebben het laagste nalevingspercentage. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van inkoopdiagnoses zijn voor de sectoren academische ziekenhuizen en voortgezet onderwijs geen nalevingspercentages berekend.

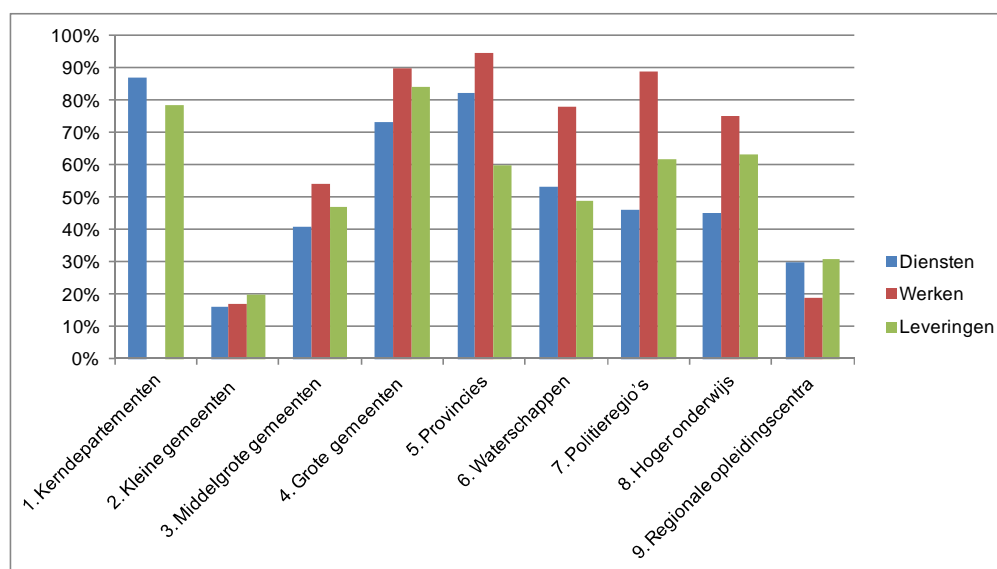
104 Omdat voor agentschappen en ZBO's is gekozen voor een casestudie, is hierover per ZBO/Agentschap gerapporteerd. Deze vijf organisaties vormen geen representatieve afspiegeling van de aanbestedende diensten in de betreffende sectoren. In onderstaande figuren (Tabel 6, Figuur 2 en Figuur 3) zijn deze organisaties dan ook niet meegenomen.

105 Tabel 6 toont de nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en op basis van het aantal inkooppakketten voor de onderzochte sectoren. In Figuur 2 worden de nalevingspercentages op basis van het inkoopvolume visueel weergegeven. Figuur 3 toont de nalevingspercentages op basis van het aantal inkooppakketten.

SIGNIFICANT

Nalevingscategorie		Nalevingspercentage op basis van volume (euro's) ⁵				Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten ⁶			
		Totaal	Diensten	Werken	Leveringen	Totaal	Diensten	Werken	Leveringen
1. Kerndepartementen	a	84%	87%	N.V.T.	78%	66%	70%	NB	58%
2. Kleine gemeenten	a	17%	16%	17%	20%	14%	11%	20%	20%
3. Middelgrote gemeenten	a	47%	41%	54%	47%	28%	25%	46%	30%
4. Grote gemeenten	b	81%	73%	90%	84%	60%	57%	86%	59%
5. Provincies	b	87%	82%	95%	60%	54%	57%	87%	42%
6. Waterschappen	b	66%	53%	78%	49%	37%	33%	70%	38%
7. Politieregio's	b	53%	46%	89%	62%	31%	32%	67%	28%
8. Hoger onderwijs	a	56%	45%	75%	63%	38%	33%	63%	43%
9. Regionale opleidingscentra	a	28%	30%	19%	31%	19%	17%	40%	21%
10. Academische ziekenhuizen	c	NB	NB	NB	NB	NB	NB	NB	NB
11. Voortgezet onderwijs	c	NB	NB	NB	NB	NB	NB	NB	NB
12. Agentschappen/ZBO's	b	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T	N.V.T

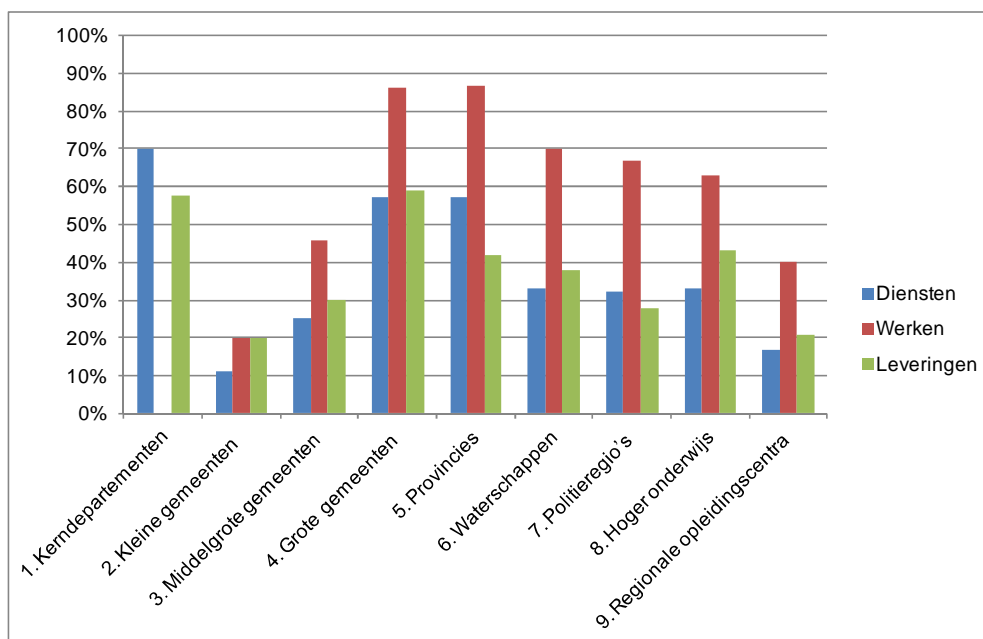
Tabel 6: Naleving op inkoopvolume en aantal inkooppakketten voor de onderzochte sectoren



Figuur 2: Naleving op inkoopvolume voor de onderzochte sectoren

⁵ In de hoofdstukken met de resultaten per sector worden ook de 95% betrouwbaarheidsintervallen van de nalevingspercentages op basis van inkoopvolume weergegeven

⁶ In de hoofdstukken met de resultaten per sector worden ook de 95% betrouwbaarheidsintervallen van de nalevingspercentages op basis van het aantal inkooppakketten weergegeven



Figuur 3: Naleving op aantal inkooppakketten voor de onderzochte sectoren

106 In het algemeen blijkt uit de cijfers dat het nalevingspercentage op basis van inkoopvolume hoger is dan het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten. Dit wordt veroorzaakt doordat in de praktijk vooral de inkooppakketten met grotere inkoopvolumes zijn aanbesteed.

3.3 Het aantal Europese aanbestedingen is sterk toegenomen in 2010

107 Het totale aantal Europese aanbestedingen in Nederland is in 2010, ten opzichte van 2007, 2008 en 2009, sterk toegenomen (zie ook Tabel 7). Het is in het kader van dit onderzoek niet mogelijk om alle Europese aanbestedingen in te delen naar werken, diensten en leveringen omdat niet alle Europese aanbestedingen toegekend zijn aan een inkooppakket, maar alleen die Europese aanbestedingen die zijn uitgevoerd door aanbestedende diensten binnen de steekproef.

Jaar	Aantal Europese aanbestedingen
2007	5283
2008	4791
2009	4994
2010	6652
Eindtotaal	21720

Tabel 7: Aantal Europese aanbestedingen in Nederland

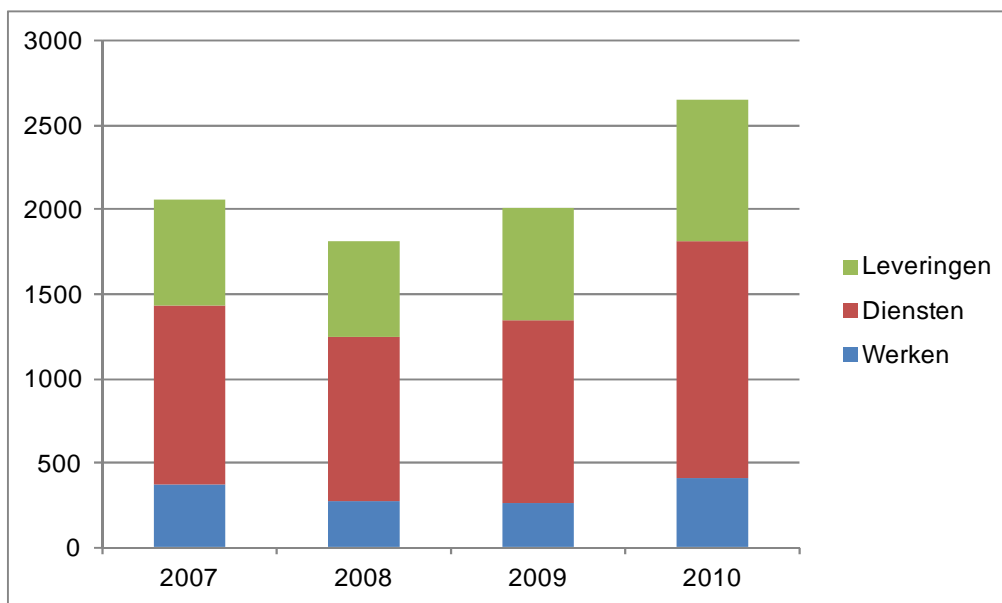
3.3.1 Berekening totale aantal Europese aanbestedingen

108 Iedere publicatie in de TED-database heeft een uniek documentnummer. Dit betekent wanneer in het kader van één aanbesteding een vooraankondiging, een aankondiging van de opdracht en een aankondiging van een gegunde opdracht wordt gepubliceerd, er drie unieke

documentnummers zijn. De samenhang tussen deze drie publicaties wordt geborgd door het veld in de TED-database 'IV 3.2 Eerdere bekendmaking(en) betreffende dezelfde opdracht' van de standaardformulieren voor overheidsopdrachten in te vullen. Door deze koppeling verwijzen de drie publicaties naar één aanbesteding. Voor het bepalen van het totaal aantal Europese aanbestedingen in Nederland wordt in dit onderzoek dan ook maar één van deze drie documentnummers meegenomen in de telling. Indien een aanbestedende dienst het veld niet invult, en daarmee dus geen samenhang aangeeft, telt iedere aankondiging als één aanbesteding. Dit maakt dat het getelde aantal Europese aanbestedingen in dit onderzoek waarschijnlijk hoger is (ongeveer +2,6%⁷) dan het aantal aanbestedingen dat in de praktijk daadwerkelijk is uitgevoerd.

3.4 Verdeling aantal aanbestedingen werken, diensten en leveringen

109 Voor het totaal aantal Europese aanbestedingen is het niet mogelijk om een onderverdeling te maken naar werken, diensten en leveringen te maken. Voor de steekproef is dit wel mogelijk (zie ook Figuur 4). Deze figuur laat zien dat het aantal aanbestedingen van leveringen en diensten sterk is toegenomen in de afgelopen vier jaar. Het aantal aanbestedingen van werken is minder sterk gestegen dan het aantal aanbestedingen van leveringen en diensten.

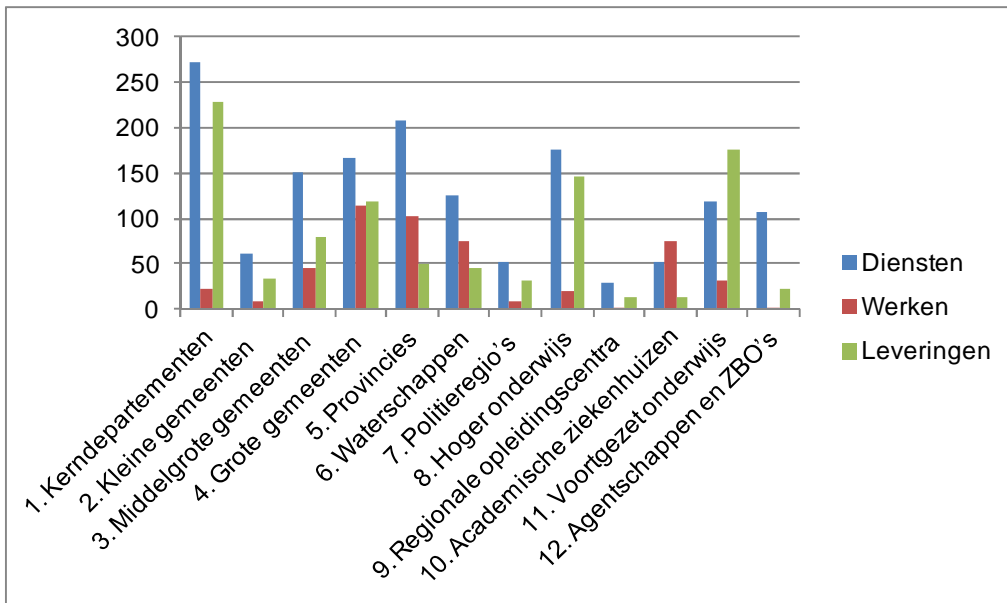


Figuur 4: Verdeling aantal aanbestedingen naar werken, diensten en leveringen binnen de steekproef per jaar

110 De onderverdeling naar werken, diensten en leveringen voor de steekproef per sector in het jaar 2010 wordt weergegeven in Figuur 5. Met uitzondering van het Voortgezet Onderwijs wordt de categorie diensten in dat jaar het meest Europees aanbesteed. De verdeling tussen werken, diensten en leveringen wordt in de navolgende hoofdstukken per sector in meer detail weergegeven.

⁷ In de Nalevingsmeting 2008 is het aantal Europese aanbestedingen voor het jaar 2008 handmatig geteld. Dit aantal is lager dan het in Tabel 7 genoemde aantal Europese aanbestedingen. De afwijking is ongeveer 2,6%.

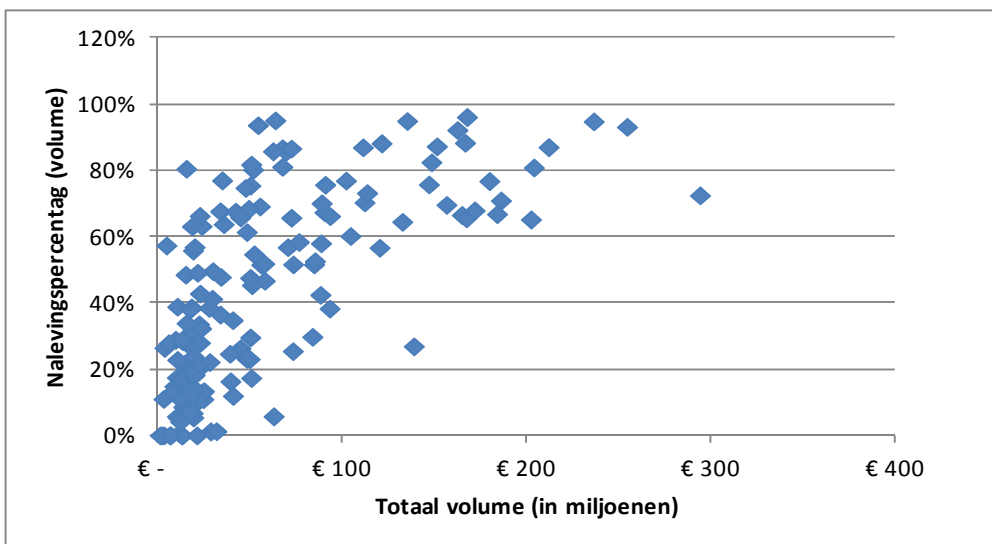
SIGNIFICANT



Figuur 5: Aantal aanbestedingen naar werken, diensten en leveringen binnen de steekproef per sector voor het jaar 2010

3.5 Aanbestedende diensten met een groter inkoopvolume hebben een hoger nalevingspercentage dan diensten met een kleiner inkoopvolume

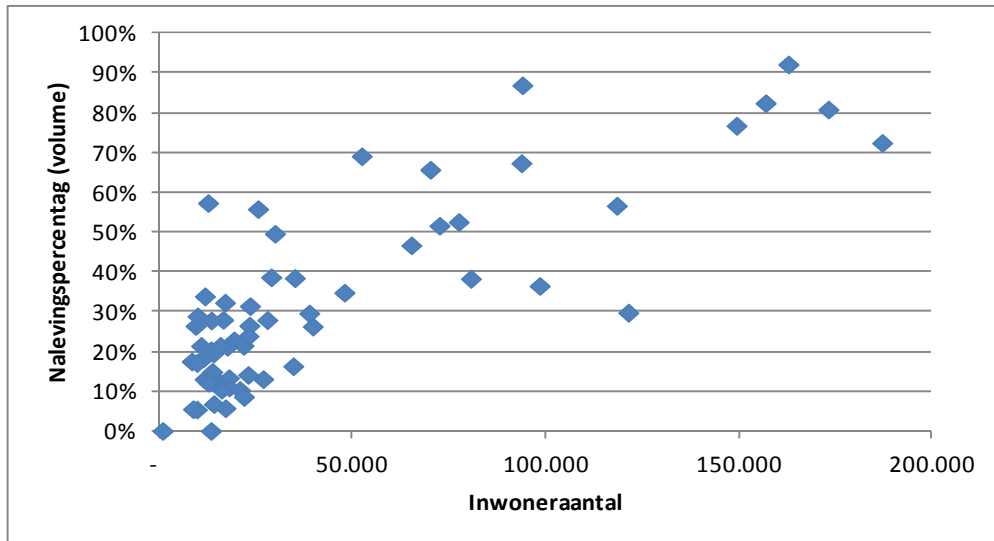
111 In Figuur 6 wordt de relatie getoond tussen het totale inkoopvolume en de mate van naleving. De figuur laat zien dat in het algemeen geldt dat aanbestedende diensten met een groot totaal inkoopvolume ook een hogere mate van naleving hebben.



Figuur 6: Relatie tussen totaal inkoopvolume en mate van naleving

3.6 Gemeenten met een hoger inwoneraantal hebben een hoger nalevingspercentage dan gemeenten met een lager inwoneraantal

112 Figuur 7 laat zien dat gemeenten met een hoger inwoneraantal vaak een hogere mate van naleving hebben dan gemeenten met een lager inwoneraantal. In deel C van dit rapport wordt bij de resultaten van het kwalitatieve onderzoek nader ingegaan op mogelijke verklaringen.



Figuur 7: Relatie inwoneraantal en mate van naleving

4. Kerndepartementen: hoge naleving ten opzichte van de andere sectoren

113 De categorie 'kerndepartementen' wordt gevormd door de 13 kerndepartementen (stand op 1 januari 2010)⁸. De onderzochte kerndepartementen vormen een deelverzameling van de Rijksoverheid en daarmee een deel van het totale inkoopvolume van de Rijksoverheid. Uitvoerende diensten -zoals de Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat- vallen niet onder de kerndepartementen en zijn niet meegenomen in het onderzoek. Voor de kerndepartementen is een nalevingspercentage berekend met zeggingskracht.

114 De nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en op basis van het aantal inkooppakketten zijn 84% respectievelijk 66%. De nalevingscategorie werken is niet van toepassing in deze sector. Het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten voor de nalevingscategorie leveringen blijft achter bij de nalevingscategorie diensten. Omdat het nalevingspercentage op basis van inkoopvolume hoger is dan het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten kan geconcludeerd worden dat vooral de inkooppakketten met een groter inkoopvolume Europees zijn aanbesteed en dat meer inkooppakketten met een kleiner, maar wel aanbestedingsplichtig inkoopvolume, niet Europees zijn aanbesteed.

115 Inkooppakketten die hoog scoren op naleving binnen deze sector zijn studie & opleiding, uitzendkrachten en beleidsondersteunend onderzoek. Tabel 8 geeft de nalevingspercentages per nalevingscategorie in meer detail weer.

Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)			Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten		
	Gemiddelde	Betrouwbaarheid		Gemiddelde	Betrouwbaarheid	
		Ondergrens	Bovengrens		Ondergrens	Bovengrens
Totaal	84%	84%	84%	66%	66%	66%
Diensten	87%	87%	87%	70%	70%	70%
Werken	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.	N.V.T.
Leveringen	78%	78%	78%	58%	58%	58%

Tabel 8: Nalevingspercentages kerndepartementen

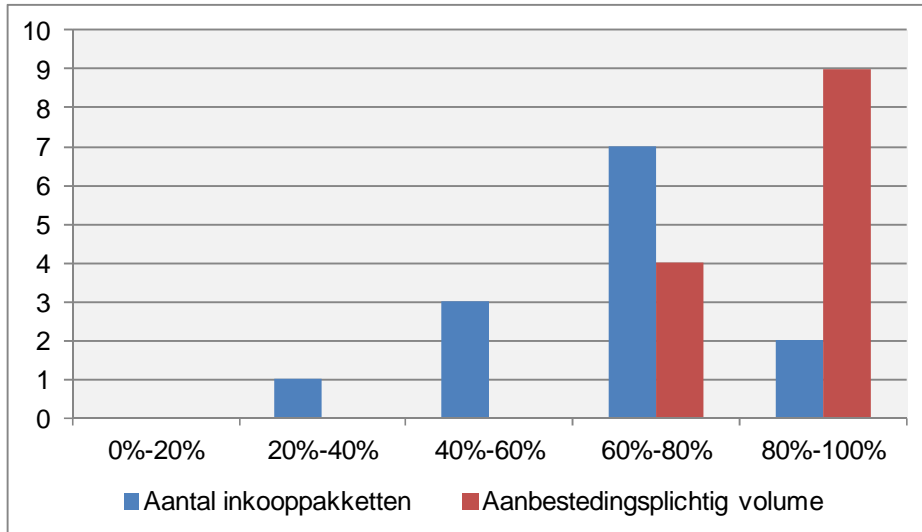
116 Tabel 8 geeft naast de nalevingspercentages ook de betrouwbaarheid weer. Bij kerndepartementen is sprake van een 100% betrouwbaarheid omdat er sprake is van een integrale steekproef.

4.1 Frequentieverdeling: beperkte spreiding op basis van inkoopvolume

117 Figuur 8 geeft de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weer voor de aanbestedende diensten binnen de sector kerndepartementen. De nalevingspercentages op basis

⁸ Met het aantreden van het kabinet Rutte per 14 oktober 2010 is het aantal kerndepartementen teruggebracht naar 11. Dit heeft geen impact op de uitkomsten van het onderzoek.

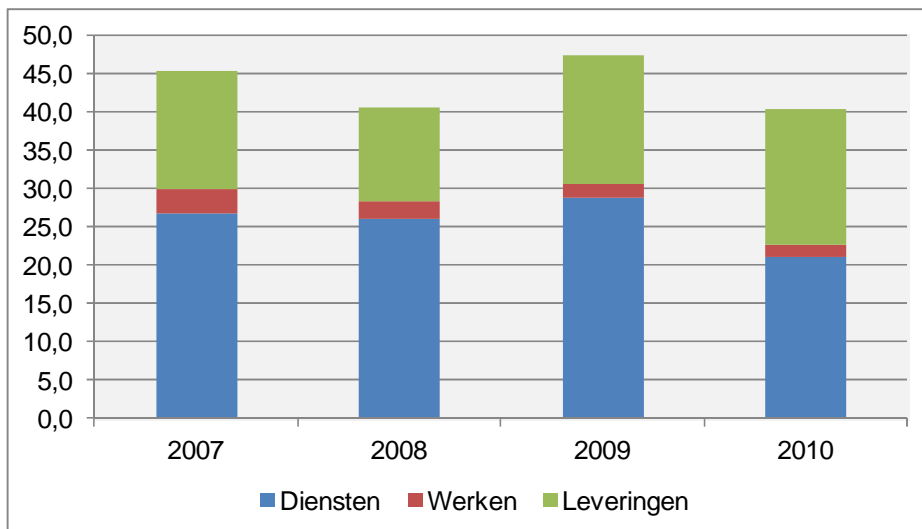
van inkoopvolume liggen dicht bij elkaar en er is dan ook sprake van een beperkte spreiding. De spreiding in de nalevingspercentages op basis van het aantal inkooppakketten is groter.



Figuur 8: Frequentieverdeling nalevingspercentages kerndepartementen

4.2 Aantal aanbestedingen: daling gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in 2010

118 Figuur 9 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst weer binnen de sector kerndepartementen. Opvallend is de daling van het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst. Een mogelijke verklaring voor deze daling zou de interdepartementale samenwerking kunnen zijn.



Figuur 9: Gemiddeld aantal aanbestedingen per kerndepartement

119 Veelvoorkomende aanbestedingen in de sector kerndepartementen zijn beleidsondersteunend onderzoek, uitgaven aan dienstvoertuigen (aanschaf/lease/inhuur, exploitatie, onderhoud) en studie & opleiding.

5. Kleine gemeenten: lage nalevingspercentages ten opzichte van andere sectoren

120 De categorie 'kleine gemeenten' wordt gevormd door de gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Op 1 januari 2010 telde Nederland 171 gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Voor de kleine gemeenten is een nalevingspercentage berekend met zeggingskracht.

121 De nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en het aantal inkooppakketten zijn 17% respectievelijk 14%. In vergelijking met andere sectoren heeft de sector kleine gemeenten een relatief laag nalevingspercentage. Omdat het nalevingspercentage op basis van inkoopvolume hoger is dan het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten, kan geconcludeerd worden dat vooral de inkooppakketten met een groter inkoopvolume Europees zijn aanbesteed en dat meer inkooppakketten met een kleiner, maar wel aanbestedingsplichtig inkoopvolume, niet Europees zijn aanbesteed.

122 Inkooppakketten die binnen deze sector hoog scoren op naleving zijn bedrijfsverzekeringen, leerlingenvervoer en hulp bij het huishouden. Tabel 9 geeft de nalevingspercentages per nalevingscategorie in meer detail weer.

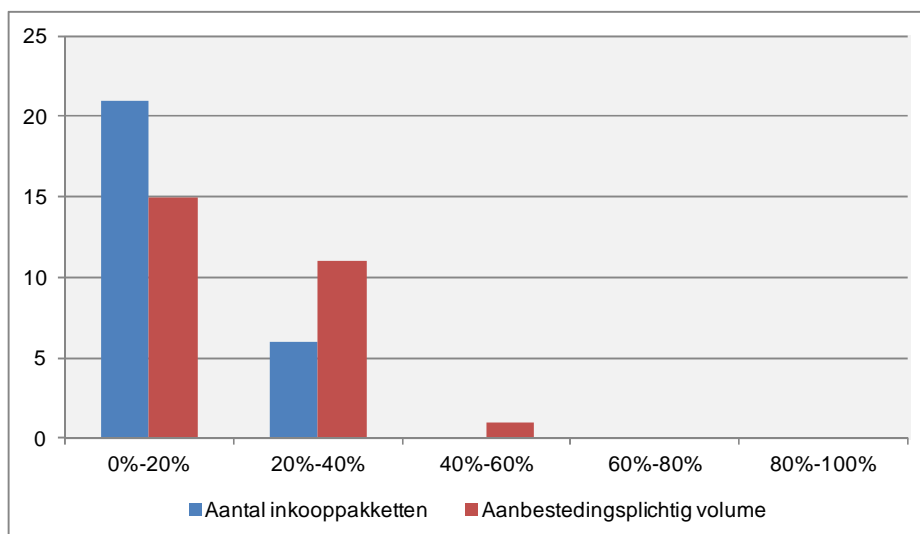
Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)			Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten		
	Gemiddelde	Betrouwbaarheid		Gemiddelde	Betrouwbaarheid	
		Ondergrens	Bovengrens		Ondergrens	Bovengrens
Totaal	17%	14%	21%	14%	11%	16%
Diensten	16%	13%	20%	11%	9%	13%
Werken	17%	8%	27%	20%	10%	30%
Leveringen	20%	12%	28%	20%	14%	25%

Tabel 9: Nalevingspercentage kleine gemeenten

123 Het betrouwbaarheidsinterval voor het totale nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten omvat 5 %-punt en voldoet daarmee ruimschoots aan de gestelde eis die aan sectoren 'met zeggingskracht' is gesteld.

5.1 Frequentieverdeling: beperkte spreiding in de nalevingspercentages

124 Figuur 10 geeft de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weer voor de aanbestedende diensten in de sector kleine gemeenten. Ondanks dat het nalevingspercentage op basis van het inkoopvolume iets verder uit elkaar ligt, is er sprake van een beperkte spreiding in de nalevingspercentages.

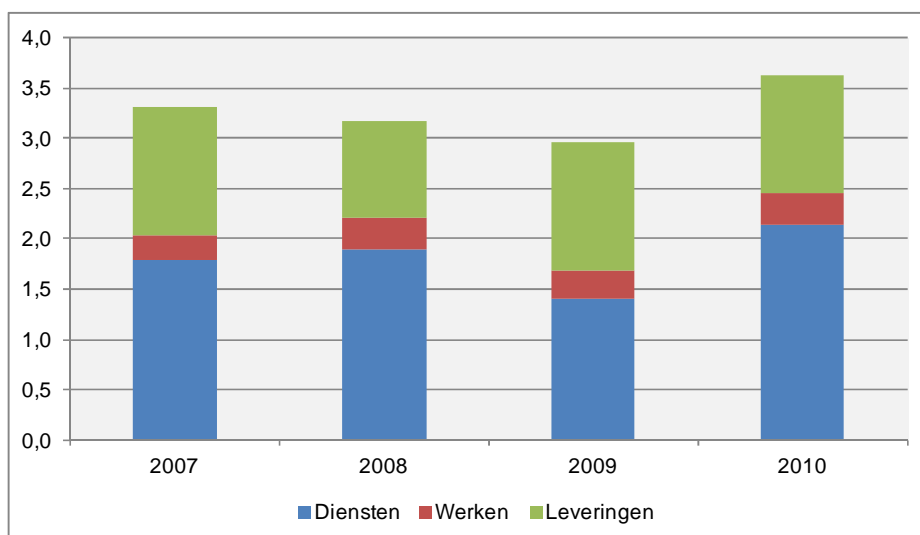


Figuur 10: Frequentieverdeling nalevingspercentages kleine gemeenten

5.2 Aantal aanbestedingen: sterke toename aantal aanbestedingen in 2010 voor kleine gemeenten

125 Figuur 11 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector kleine gemeenten weer. Het gemiddeld aantal aanbestedingen is in 2010, ten opzichte van 2007, toegenomen met iets meer dan een halve aanbesteding per dienst.

126 Opvallend is dat het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst afneemt in de jaren 2008 en 2009. Dit strookt niet met de landelijke trend waarin het aantal aanbestedingen in 2009 ten opzichte van 2008 toeneemt. Een directe verklaring is hiervoor niet te geven.



Figuur 11: Gemiddeld aantal aanbestedingen per kleine gemeente

127 Veelvoorkomende aanbestedingen in de sector kleine gemeenten zijn bedrijfsverzekeringen, leerlingenvervoer en Wmo-hulpmiddelen.

6. Middelgrote gemeenten: hoog nalevingspercentage op werken ten opzichte van leveringen en diensten

128 De categorie 'middelgrote gemeenten' wordt gevormd door de gemeenten met meer dan 20.000 en minder dan 100.000 inwoners. Op 1 januari 2010 telde Nederland 234 gemeenten in deze categorie. Voor de middelgrote gemeenten is een nalevingspercentage berekend met zeggingskracht.

129 De nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en het aantal inkooppakketten zijn 47% respectievelijk 28%. Omdat het nalevingspercentage op basis van inkoopvolume hoger is dan het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten kan geconcludeerd worden dat vooral de inkooppakketten met een groter inkoopvolume Europees zijn aanbesteed en dat meer inkooppakketten met een kleiner, maar wel aanbestedingsplichtig inkoopvolume, niet Europees zijn aanbesteed.

130 De middelgrote gemeenten hebben voor de nalevingscategorie van werken in vergelijking met de nalevingscategorieën diensten en leveringen een relatief hoog nalevingspercentage, in het bijzonder op basis van het aantal inkooppakketten. Dit betekent dat relatief gezien meer aanbestedingsplichtige inkooppakketten in de categorie werken zijn aanbesteed.

131 Inkooppakketten die hoog scoren op naleving zijn hardware, afvalverwerking en hulpmiddelen. Tabel 10 geeft de nalevingspercentages per nalevingscategorie in meer detail weer.

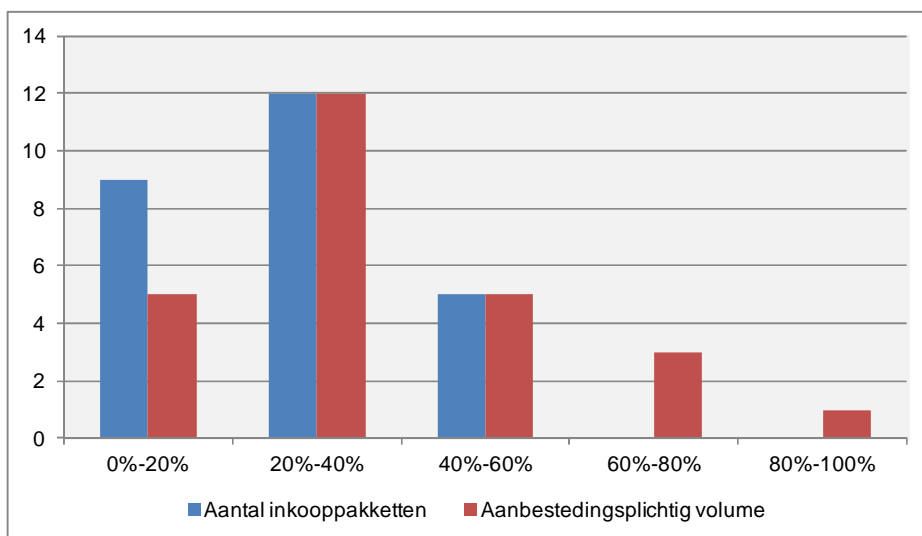
Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)			Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten		
	Gemiddelde	Betrouwbaarheid		Gemiddelde	Betrouwbaarheid	
		Ondergrens	Bovengrens		Ondergrens	Bovengrens
Totaal	47%	38%	55%	28%	23%	33%
Diensten	41%	34%	49%	25%	20%	31%
Werken	54%	39%	69%	46%	32%	59%
Leveringen	47%	37%	58%	30%	24%	37%

Tabel 10: Nalevingspercentages middelgrote gemeenten

132 Het betrouwbaarheidsinterval voor het nalevingspercentage op aantal inkooppakketten omvat 10%-punt en voldoet daarmee aan de eis die aan sectoren 'met zeggingskracht' is gesteld.

6.1 Frequentieverdeling: sterke spreiding in de nalevingspercentages

133 Figuur 12 geeft de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weer voor de aanbestedende diensten in de sector middelgrote gemeenten. Op basis van het aanbestedingsplichtig inkoopvolume is de spreiding groot. De spreiding in het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten is kleiner, maar nog steeds aanzienlijk.



Figuur 12: Frequentieverdeling nalevingspercentages middelgrote gemeenten

6.2 Aantal aanbestedingen: sterke toename gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in 2010

134 Figuur 13 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector middelgrote gemeenten weer. Het gemiddeld aantal aanbestedingen is in 2010, ten opzichte van 2007, sterk toegenomen met 2,4 aanbestedingen per aanbestedende dienst.

135 Het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst voor de nalevingscategorieën diensten en leveringen namen het meest toe.



Figuur 13: Gemiddeld aantal aanbestedingen middelgrote gemeenten

136 Veelvoorkomende aanbestedingen in de sector middelgrote gemeenten zijn bedrijfsverzekeringen, realisatie en onderhoud groenvoorzieningen en afvalverwerking.

7. Grote gemeenten: Hoog nalevingspercentage op werken ten opzichte van leveringen en diensten

137 De categorie 'grote gemeenten' wordt gevormd door de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners. Op 1 januari 2010 telde Nederland 26 gemeenten in deze categorie. Voor de grote gemeenten is een indicatief nalevingspercentage berekend.

138 De nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en het aantal inkooppakketten zijn 81% respectievelijk 60%. Het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten voor de nalevingscategorie diensten en leveringen is relatief laag ten opzichte van werken. Omdat het nalevingspercentage op basis van inkoopvolume hoger is dan het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten kan geconcludeerd worden dat vooral de inkooppakketten met een groter inkoopvolume Europees zijn aanbesteed en dat meer inkooppakketten met een kleiner, maar wel aanbestedingsplichtig inkoopvolume, niet Europees zijn aanbesteed.

139 Inkooppakketten die hoog scoren op naleving zijn Arbo, hardware, schoonmaak en catering. Tabel 11 geeft de nalevingspercentages per nalevingscategorie in meer detail weer.

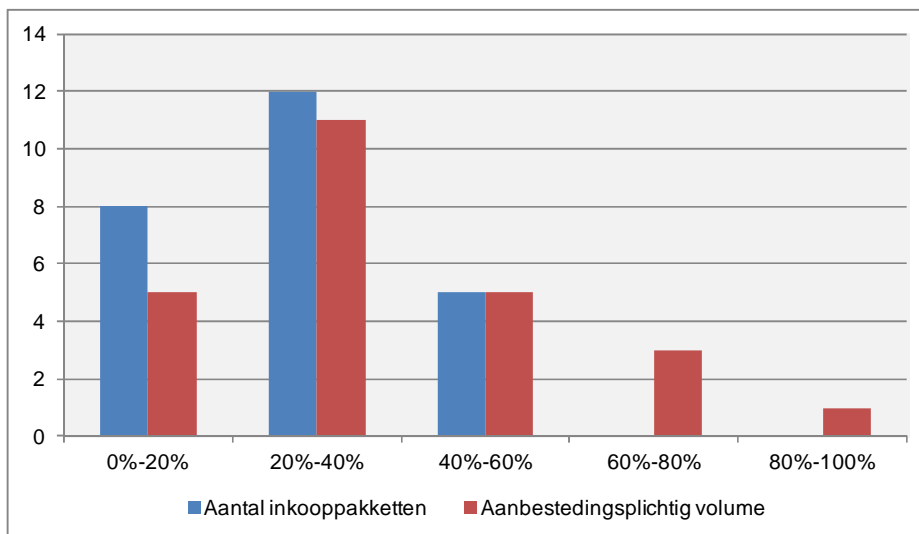
Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)			Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten		
	Gemiddelde	Betrouwbaarheid		Gemiddelde	Betrouwbaarheid	
		Ondergrens	Bovengrens		Ondergrens	Bovengrens
Totaal	81%	70%	92%	60%	50%	70%
Diensten	73%	60%	87%	57%	45%	69%
Werken	90%	74%	100%	86%	75%	96%
Leveringen	84%	78%	91%	59%	50%	68%

Tabel 11: Nalevingspercentages grote gemeenten

140 Het betrouwbaarheidsinterval voor het nalevingspercentage op aantal inkooppakketten bedraagt 20%-punt en voldoet daarmee aan de eis die aan sectoren met indicatieve nalevingspercentages is gesteld.

7.1 Frequentieverdeling: sterke spreiding in de nalevingspercentages op basis van inkoopvolume

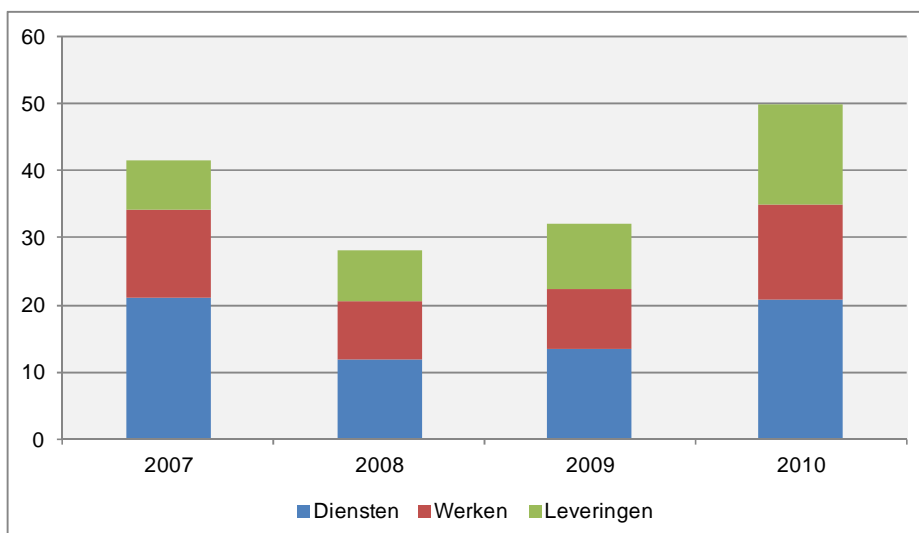
141 Figuur 14 geeft de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weer voor de aanbestedende diensten in de sector grote gemeenten. Op basis van het aanbestedingsplichtig inkoopvolume is de spreiding in de nalevingspercentages groot. De spreiding in nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten is kleiner.



Figuur 14: Frequentieverdeling nalevingspercentages grote gemeenten

7.2 Aantal aanbestedingen: sterke toename gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst

142 Figuur 15 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector grote gemeenten weer. Het gemiddeld aantal aanbestedingen in 2010 ten opzichte van 2007 is sterk toegenomen, ondanks de daling in 2008. Het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector grote gemeenten sluit aan bij de landelijke trend met een daling van het aantal aanbestedingen in 2008 en een toename in 2009 en 2010.



Figuur 15: Gemiddeld aantal aanbestedingen grote gemeenten

143 Veelvoorkomende aanbestedingen in de sector grote gemeenten zijn realisatie en onderhoud wegennet, realisatie en onderhoud groenvoorzieningen en aanschaf van hardware.

8. Provincies: hoog nalevingspercentage op diensten en werken

144 De categorie 'provincies' wordt gevormd door 12 provincies. Voor de provincies is een indicatief nalevingspercentage berekend.

145 De nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en het aantal inkooppakketten zijn 86% respectievelijk 55%. De nalevingscategorie werken heeft een hoog nalevingspercentage zowel op basis van inkoopvolume als op basis van het aantal inkooppakketten. Het nalevingspercentage voor de nalevingscategorie leveringen blijft daarentegen achter. Omdat het nalevingspercentage op basis van inkoopvolume hoger is dan het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten kan geconcludeerd worden dat vooral de inkooppakketten met een groter inkoopvolume Europees zijn aanbesteed en dat meer inkooppakketten met een kleiner, maar wel aanbestedingsplichtig inkoopvolume, niet Europees zijn aanbesteed.

146 Inkooppakketten die hoog scoren op naleving zijn uitzendkrachten, catering en schoonmaak. Tabel 12 geeft de nalevingspercentages per nalevingscategorie in meer detail weer.

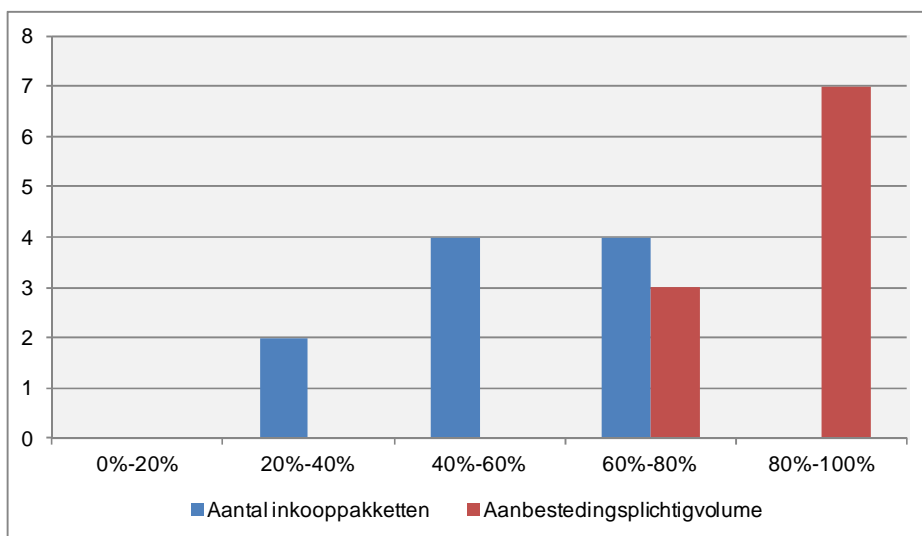
Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)			Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten		
	Gemiddelde	Betrouwbaarheid		Gemiddelde	Betrouwbaarheid	
		Ondergrens	Bovengrens		Ondergrens	Bovengrens
Totaal	86%	83%	88%	55%	51%	59%
Diensten	82%	79%	85%	56%	52%	61%
Werken	94%	90%	98%	87%	81%	92%
Leveringen	59%	54%	65%	43%	39%	47%

Tabel 12: Nalevingspercentages provincies

147 Het betrouwbaarheidsinterval voor het nalevingspercentage op het aantal inkooppakketten bedraagt 8%-punt en voldoet daarmee aan de eis die aan sectoren met indicatieve nalevingspercentages is gesteld.

8.1 Frequentieverdeling: spreiding nalevingspercentages op basis van inkoopvolume is beperkt

148 Figuur 16 geeft de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weer voor de aanbestedende diensten binnen de sector provincies. De spreiding van de nalevingspercentages op basis van het inkoopvolume is beperkt. De spreiding van de nalevingspercentages op basis van de inkooppakketten is groter.



Figuur 16: Frequentieverdeling nalevingspercentages provincies

8.2 Aantal aanbestedingen: sterke toename gemiddeld aantal aanbestedingen diensten in 2010

149 Figuur 17 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector provincies weer. Net als in de landelijke trend nam het aantal aanbestedingen in het jaar 2008 af. In 2009 is er sprake van een lichte stijging, voor het jaar 2010 is een sterke toename van het aantal aanbestedingen. Dit geldt in het bijzonder voor de aanbestedingen van diensten en werken.



Figuur 17: Gemiddeld aantal aanbestedingen provincies

150 Veelvoorkomende aanbestedingen in de sector provincies zijn realisatie en onderhoud wegnennet, ingenieursdiensten en realisatie en onderhoud watersystemen en vaarwegen.

9. Waterschappen: naleving op diensten en leveringen blijft achter op naleving van werken

151 De categorie ‘waterschappen’ wordt gevormd door 26 waterschappen. Voor de waterschappen is een indicatief nalevingspercentage berekend.

152 De nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en het aantal inkooppakketten zijn 66% respectievelijk 37%. De nalevingscategorie werken heeft het hoogste nalevingspercentage binnen deze sector. Omdat het nalevingspercentage op basis van inkoopvolume hoger is dan het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten kan geconcludeerd worden dat vooral de inkooppakketten met een groter inkoopvolume Europees zijn aanbesteed en dat meer inkooppakketten met een kleiner, maar wel aanbestedingsplichtig inkoopvolume, niet Europees zijn aanbesteed.

153 Inkooppakketten die hoog scoren op naleving zijn ingenieursdiensten, catering en realisatie en onderhoud waterzuiveringsinstallaties. Tabel 13 geeft de nalevingspercentages per nalevingscategorie in meer detail weer.

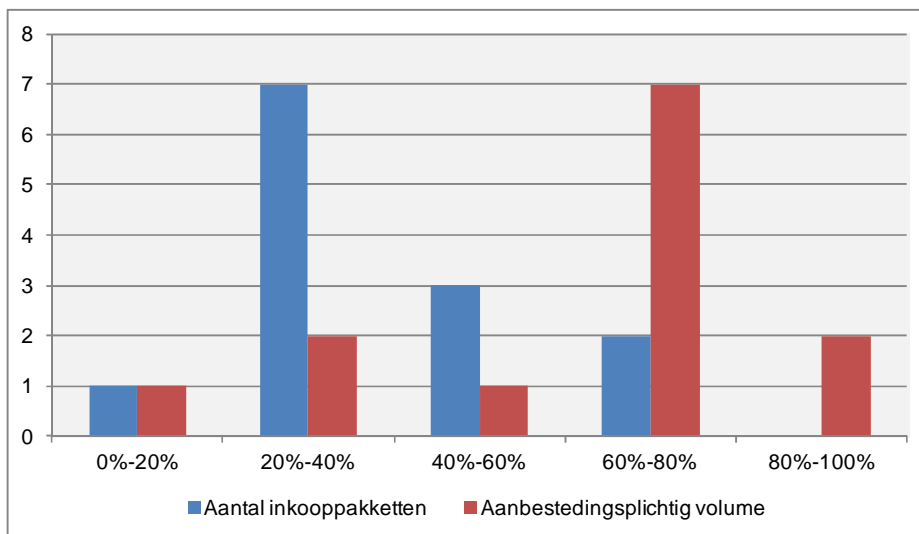
Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)			Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten		
	Gemiddelde	Betrouwbaarheid		Gemiddelde	Betrouwbaarheid	
		Ondergrens	Bovengrens		Ondergrens	Bovengrens
Totaal	66%	58%	73%	37%	30%	44%
Diensten	53%	43%	63%	33%	25%	40%
Werken	78%	63%	92%	70%	54%	86%
Leveringen	49%	39%	60%	38%	30%	47%

Tabel 13: Nalevingspercentages waterschappen

154 Het betrouwbaarheidsinterval voor het nalevingspercentage op inkooppakketten bedraagt 14%-punt en voldoet daarmee aan de eis die aan sectoren met indicatieve nalevingspercentages is gesteld.

9.1 Frequentieverdeling: grote spreiding in nalevingspercentages

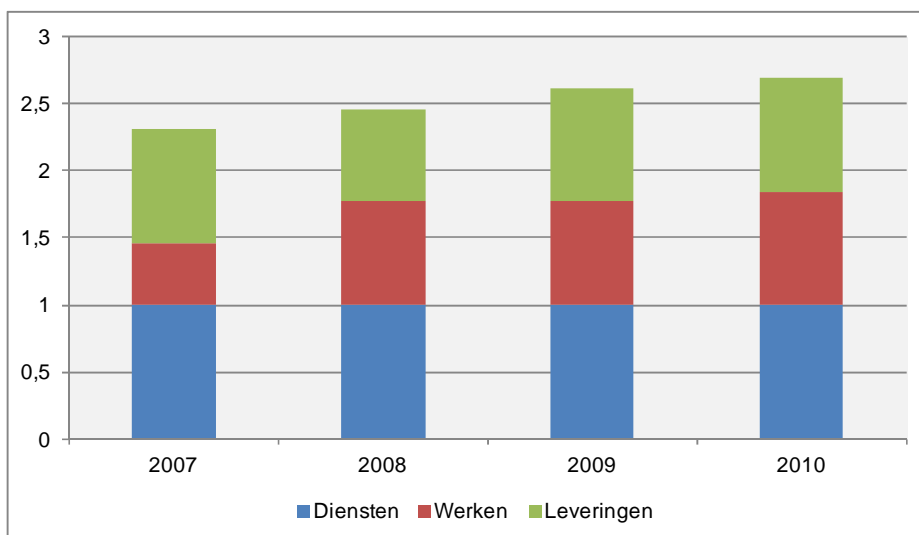
155 Figuur 18 geeft de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weer voor de aanbestedende diensten in de sector waterschappen. De spreiding van de nalevingspercentages is groot.



Figuur 18: Frequentieverdeling nalevingspercentages waterschappen

9.2 Aantal aanbestedingen: jaarlijkse stijging van het gemiddelde aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst

156 Figuur 19 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector waterschappen weer. Er is jaarlijks sprake van een lichte stijging van het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst, voornamelijk veroorzaakt door het aantal aanbestedingen van werken.



Figuur 19: Gemiddeld aantal aanbestedingen waterschappen

157 Veelvoorkomende aanbestedingen in de sector waterschappen zijn ingenieursdiensten, realisatie en onderhoud waterkeringen en realisatie en onderhoud waterzuiveringsinstallaties.

10. Politieregio's: relatief hoog nalevingspercentage op werken ten opzichte van leveringen en diensten

158 De categorie 'politieregio's' wordt gevormd door 25 politieregio's en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Voor de politieregio's is een indicatief nalevingspercentage berekend.

159 De nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en het aantal inkooppakketten zijn 53% respectievelijk 31%. Het hoge nalevingspercentage voor de nalevingscategorie werken wordt verklaard door het geringe aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten in deze nalevingscategorie. Omdat het nalevingspercentage op basis van inkoopvolume hoger is dan het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten kan geconcludeerd worden dat vooral de inkooppakketten met een groter inkoopvolume Europees zijn aanbesteed en dat meer inkooppakketten met een kleiner, maar wel aanbestedingsplichtig inkoopvolume, niet Europees zijn aanbesteed. Dit valt met name op bij de nalevingscategorie leveringen.

160 Inkooppakketten die hoog scoren op naleving zijn catering, schoonmaak en Arbodienstverlening. Tabel 14 geeft de nalevingspercentages per nalevingscategorie in meer detail weer.

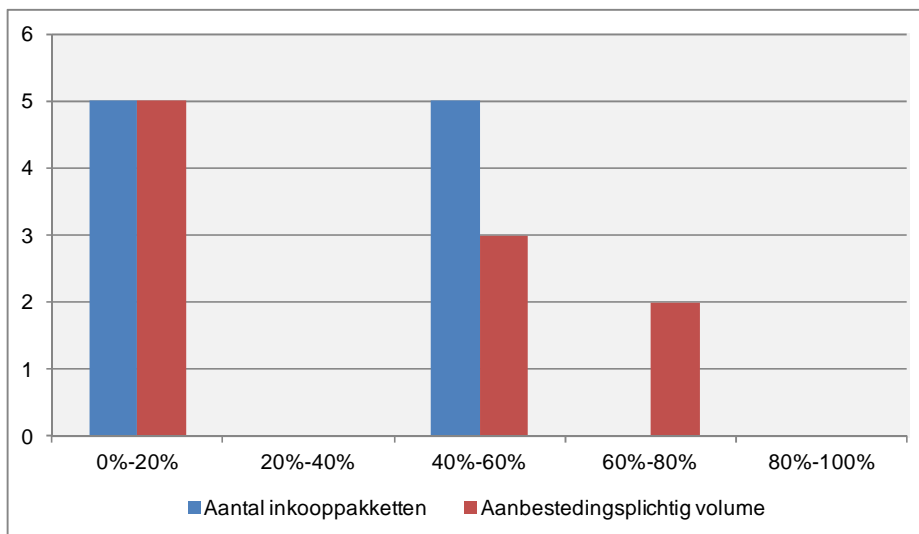
Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)			Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten		
	Gemiddelde	Betrouwbaarheid		Gemiddelde	Betrouwbaarheid	
		Ondergrens	Bovengrens		Ondergrens	Bovengrens
Totaal	53%	40%	66%	31%	20%	41%
Diensten	46%	36%	56%	32%	22%	41%
Werken	89%	21%	100%	67%	0%	100%
Leveringen	62%	44%	80%	28%	14%	43%

Tabel 14: Nalevingspercentages politieregio's

161 Het betrouwbaarheidsinterval voor het nalevingspercentage op het aantal inkooppakketten bedraagt 21%-punt en voldoet daarmee met 1%-punt verschil niet aan de eis die aan sectoren met indicatieve nalevingspercentages is gesteld.

10.1 Frequentieverdeling: grote spreiding in nalevingspercentages

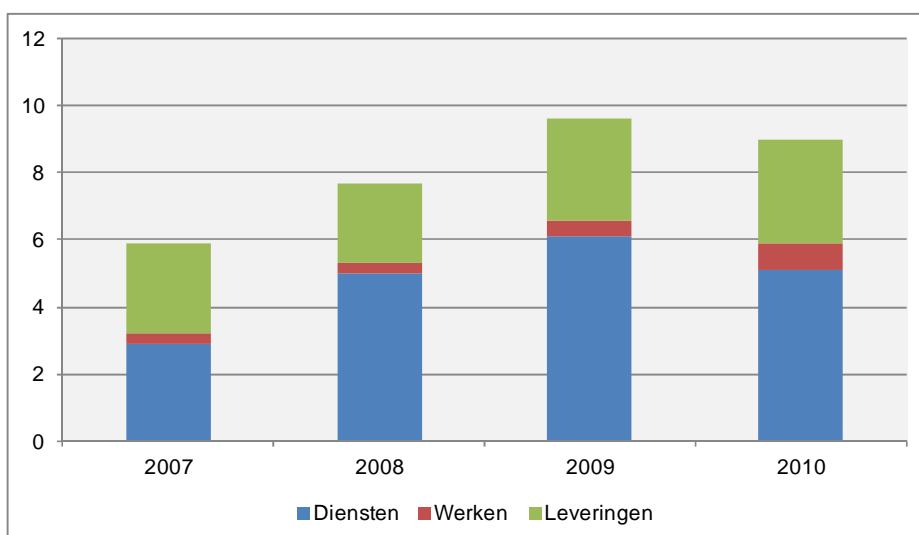
162 Figuur 20 geeft de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weer voor de aanbestedende diensten in de sector politieregio's. De spreiding van de nalevingspercentages is aanzienlijk, in het bijzonder voor de nalevingspercentages op basis van het aanbestedingsplichtig inkoopvolume.



Figuur 20: Frequentieverdeling nalevingspercentages politieregio's

10.2 Aantal aanbestedingen: gemiddelde aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst daalt in 2010

163 Figuur 21 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector politieregio's weer. Het gemiddeld aantal aanbestedingen nam in de jaren 2008 en 2009 toe. Met name het aantal aanbestedingen voor diensten nam sterk toe. In 2010 daalde het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst. Met deze trend wijkt de sector politieregio's af van de landelijke trend waar sprake was van een daling van het aantal aanbestedingen in 2008 en een stijging van het aantal aanbestedingen in 2009 en 2010.



Figuur 21: Gemiddeld aantal aanbestedingen politieregio's

164 Veelvoorkomende aanbestedingen in de sector politieregio's zijn schoonmaak, aanschaf van dienst- en leasevoertuigen en representatiekosten.

11. Hoger onderwijs: naleving op diensten blijft achter ten opzichte van leveringen en werken

165 De categorie 'hoger onderwijs' wordt gevormd door 14 universiteiten en 41 hogescholen. Voor het hoger onderwijs is een nalevingspercentage berekend met zeggingskracht.

166 De nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en het aantal inkooppakketten zijn 56% respectievelijk 38%. De nalevingscategorie werken heeft ten opzichte van het totaal een hoog nalevingspercentage. Het nalevingspercentage voor de nalevingscategorie diensten blijft achter op de naleving op werken en leveringen. Het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten voor de nalevingscategorie werken is ook relatief hoog ten opzichte van diensten en leveringen. Dit wordt verklaard doordat een beperkt aantal inkooppakketten voor de categorie werken aanbestedingsplichtig is.

167 Inkooppakketten die hoog scoren op naleving zijn bedrijfsverzekeringen, schoonmaak en kantoorinrichting. Tabel 15 geeft de nalevingspercentages per nalevingscategorie in meer detail weer.

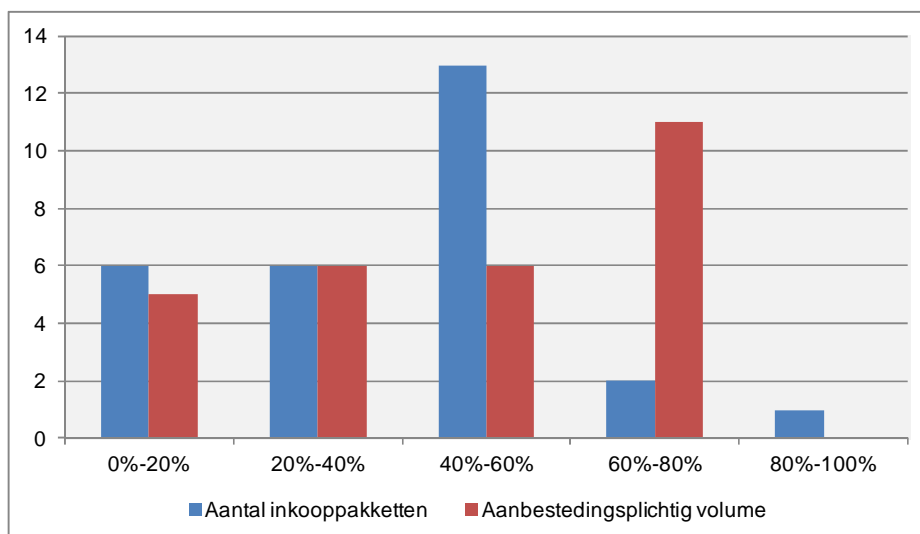
Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)			Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten		
	Gemiddelde	Betrouwbaarheid		Gemiddelde	Betrouwbaarheid	
		Ondergrens	Bovengrens		Ondergrens	Bovengrens
Totaal	56%	52%	61%	38%	33%	42%
Diensten	45%	40%	51%	33%	29%	38%
Werken	75%	58%	68%	63%	44%	82%
Leveringen	63%	58%	68%	43%	37%	49%

Tabel 15: Nalevingspercentages hoger onderwijs

168 Het betrouwbaarheidsinterval voor het nalevingspercentage op het aantal inkooppakketten bedraagt 9 %-punt en voldoet daarmee aan de eis die aan sectoren 'met zeggingskracht' is gesteld.

11.1 Frequentieverdeling: grote spreiding in nalevingspercentages

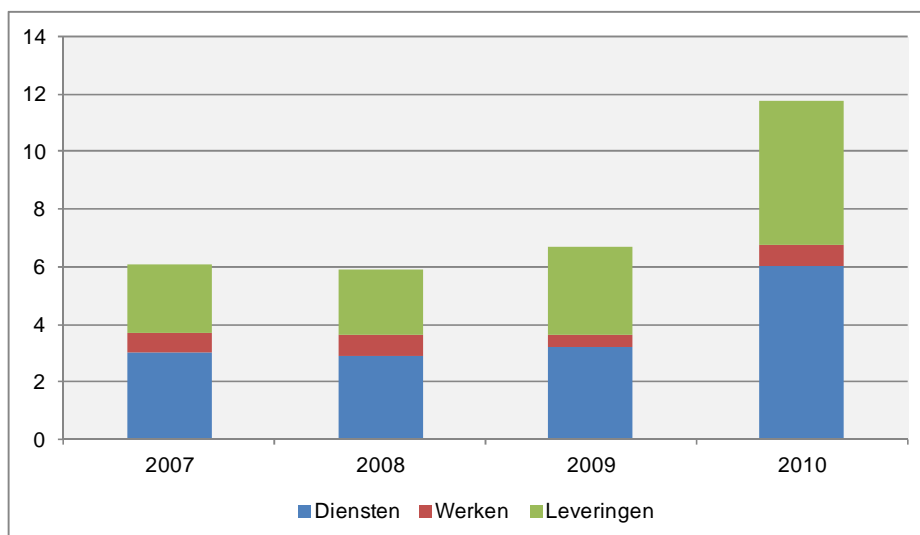
169 Figuur 22 geeft de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weer voor de aanbestedende diensten in de sector hoger onderwijs. De spreiding van de nalevingspercentages over de klassen is groot.



Figuur 22: Frequentieverdeling nalevingspercentages hoger onderwijs

11.2 Aantal aanbestedingen: sterke stijging in het jaar 2010

170 Figuur 23 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector hoger onderwijs weer. Overeenkomend met de landelijke trend nam het aantal aanbestedingen in het jaar 2008 (licht) af. In 2009 is er sprake van een lichte stijging, voor het jaar 2010 is een sterke toename van het aantal aanbestedingen te zien. Dit geldt in het bijzonder voor de aanbestedingen van diensten en leveringen. Het gemiddelde aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst is in 2010 ten opzichte van 2007, bijna verdubbeld.



Figuur 23: Gemiddeld aantal aanbestedingen hoger onderwijs

171 Veelvoorkomende aanbestedingen in de sector hoger onderwijs zijn aanschaf van hardware, schoonmaak en bedrijfsverzekeringen.

12. ROC's: lage nalevingspercentages ten opzichte van andere sectoren

172 De categorie 'ROC's' wordt gevormd door 53 Regionale Opleidingcentra (inclusief Agrarische Opleidingscentra). Voor de ROC's is een nalevingspercentage berekend met zeggingskracht.

173 De nalevingspercentages op basis van inkoopvolume en het aantal inkooppakketten zijn 28% respectievelijk 14% en daarmee relatief laag ten opzichte van andere sectoren. Omdat het nalevingspercentage op basis van inkoopvolume hoger is dan het nalevingspercentage op basis van het aantal inkooppakketten kan geconcludeerd worden dat vooral de inkooppakketten met een groter inkoopvolume Europees zijn aanbesteed en dat meer inkooppakketten met een kleiner, maar wel aanbestedingsplichtig inkoopvolume, niet Europees zijn aanbesteed.

174 Inkooppakketten die hoog scoren op naleving zijn bedrijfsverzekeringen, schoonmaak en kantoorinrichting. Tabel 16 geeft de nalevingspercentages per nalevingscategorie in meer detail weer.

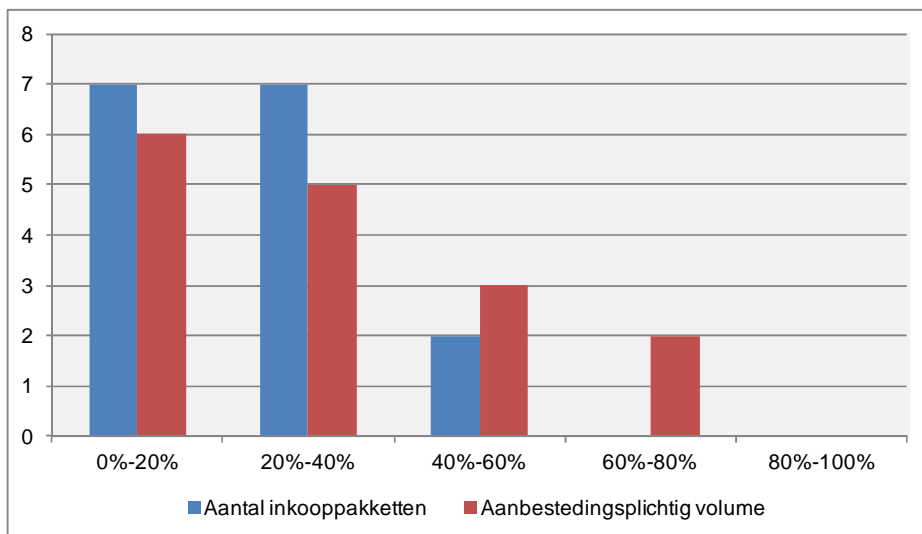
Nalevingscategorie	Nalevingspercentage op basis van volume (euro's)			Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten		
	Gemiddelde	Betrouwbaarheid		Gemiddelde	Betrouwbaarheid	
		Ondergrens	Bovengrens		Ondergrens	Bovengrens
Totaal	28%	17%	38%	19%	14%	24%
Diensten	30%	16%	43%	17%	11%	23%
Werken	19%	0%	47%	40%	6%	74%
Leveringen	31%	17%	45%	21%	12%	30%

Tabel 16: Nalevingspercentages ROC's

175 Het betrouwbaarheidsinterval voor het nalevingspercentage op aantal inkooppakketten bedraagt 10%-punt en voldoet daarmee aan de eis die aan sectoren 'met zeggingskracht' is gesteld.

12.1 Frequentieverdeling: grote spreiding van de nalevingspercentages

176 Figuur 24 geeft de frequentieverdeling van de nalevingspercentages weer voor de aanbestedende diensten in de sector ROC's. De spreiding van de nalevingspercentages over de klassen is groot, met name op basis van aanbestedingsplichtig inkoopvolume.



Figuur 24: Frequentieverdeling nalevingspercentages ROC's

12.2 Aantal aanbestedingen: lichte stijging gemiddeld aantal aanbestedingen over vier jaar

177 Figuur 25 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector ROC's weer. Waar de landelijke trend in 2008 een daling van het aantal aanbestedingen laat zien, nam het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector ROC's toe. In 2009 is er echter sprake van een daling en in 2010 is er een lichte stijging zichtbaar.



Figuur 25: Gemiddeld aantal aanbestedingen ROC's

178 Veelvoorkomende aanbestedingen in de sector ROC's zijn aanschaf van hardware, schoonmaak en bedrijfsverzekeringen.

13. Academische ziekenhuizen: grote spreiding in aantal uitgevoerde Europese aanbestedingen per ziekenhuis

179 De categorie 'Academische ziekenhuizen' wordt gevormd door 8 academische ziekenhuizen. Voor de academische ziekenhuizen wordt gerapporteerd over het aantal aanbestedingen.

180 Omdat slechts door één academisch ziekenhuis de inkoopvolumes ter beschikking zijn gesteld, zijn voor deze sector geen nalevingspercentages berekend. Daarentegen is wel het aantal inkooppakketten dat Europees is aanbesteed en het aantal uitgevoerde Europese aanbestedingen onderzocht. De resultaten zijn weergegeven in Tabel 17.

	Aantal aanbestede inkooppakketten	Aantal aanbestedingen
Academisch ziekenhuis 1	18	24
Academisch ziekenhuis 2	25	47
Academisch ziekenhuis 3	40	83
Academisch ziekenhuis 4	17	39
Academisch ziekenhuis 5	20	42
Academisch ziekenhuis 6	27	56
Academisch ziekenhuis 7	29	68
Academisch ziekenhuis 8	26	74
Totaal		433

Tabel 17: Aantal aanbestede inkooppakketten en aantal aanbestedingen academische ziekenhuizen

181 Opvallend is de grote spreiding in het aantal inkooppakketten dat is aanbesteed. Het laagste aantal inkooppakketten dat Europees is aanbesteed is 17, het hoogste aantal aanbestede inkooppakketten is 40. Het totaal aantal uitgevoerde Europese aanbestedingen door academische ziekenhuizen bedraagt 433. Ook hier valt de grote spreiding op, met als laagste aantal 24 Europese aanbestedingen en het hoogste aantal 83 Europese aanbestedingen.

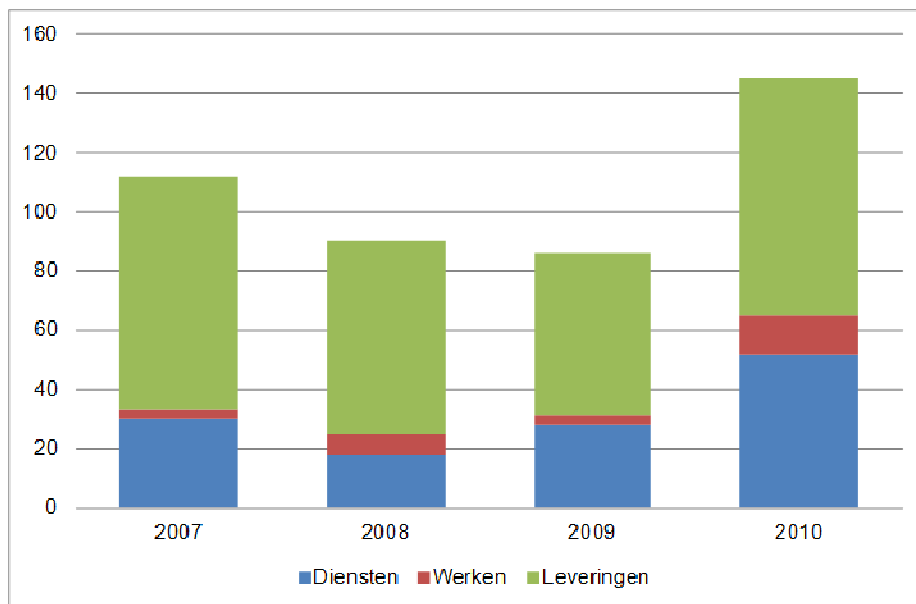
182 Het aantal Europese aanbestedingen is in Tabel 18 onderverdeeld naar de inkooppakketgroepen uit de inkooppakketlijst. Met name in de inkooppakketgroepen (medische) zorg, laboratorium en techniek, automatisering/telecommunicatie en exploitatie, beheer gebouwen en installaties zijn veel Europese aanbestedingen uitgevoerd.

Inkooppakketgroep	Aantal aanbestedingen
Personeelsgerelateerde zaken	15
Kantoorinrichting en -benodigdheden	32
Automatisering/telecommunicatie	67
Adviseurs en flexibele arbeid	33
Vervoer, emballage, verzekeringen	11
Aanschaf/huur gebouwen, installaties	33
Exploitatie, beheer gebouwen, installaties	60
Grond-, weg- en waterbouw (gww)	12
Welzijn (Evenementen)	2
(Medische) zorg, laboratorium en techniek	166

Tabel 18: Verdeling aantal Europese aanbestedingen naar inkooppakketgroepen

13.1 Aantal aanbestedingen: sterke stijging gemiddeld aantal aanbestedingen in 2010

183 Figuur 26 geeft het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst in de sector van Academische Ziekenhuizen weer. In de jaren 2008 en 2009 is er nog een daling in het gemiddeld aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst zichtbaar. In 2010 is er sprake van een sterke stijging.



Figuur 26: Gemiddeld aantal aanbestedingen Academische ziekenhuizen

14. Voortgezet onderwijs: toename van het aantal Europese aanbestedingen in 2010 ten opzichte van 2008 en 2009

184 De categorie 'Voortgezet Onderwijs' wordt gevormd door ongeveer 357 onderwijsinstellingen. Voor het Voortgezet Onderwijs wordt gerapporteerd over het aantal aanbestedingen.

185 Een onderwijsinstelling bestaat uit één of meer scholen. De aanbestedingsplicht is vaak belegd op het niveau van het Bestuur (Bevoegd Gezag). Dit is echter niet altijd het geval. Onder bepaalde voorwaarden is het namelijk mogelijk dat de aanbestedingsplicht op niveau van een individuele school of scholengroep is belegd:

1. Indien de bevoegdheid tot het verrichten van rechtshandelingen van de schooldirecteur is vastgelegd in de statuten;
2. Indien de schooldirecteur een eigen aanschaffingsbeleid heeft en de eindverantwoordelijkheid heeft om aankoopbeslissingen te nemen. De schooldirecteur kan dan op eigen gezag een overheidsopdracht in de markt zetten. Hierbij zijn echter twee restricties:
 - a. De school mag zich niet profileren als aanbestedende dienst voor de desbetreffende onderwijsinstelling als geheel;
 - b. De school dient op een consistente wijze als zelfstandige aanbestedende dienst op te treden.

186 In dit onderzoek is het uitgangspunt dat de aanbestedingsplicht op het niveau van het Bestuur is belegd.

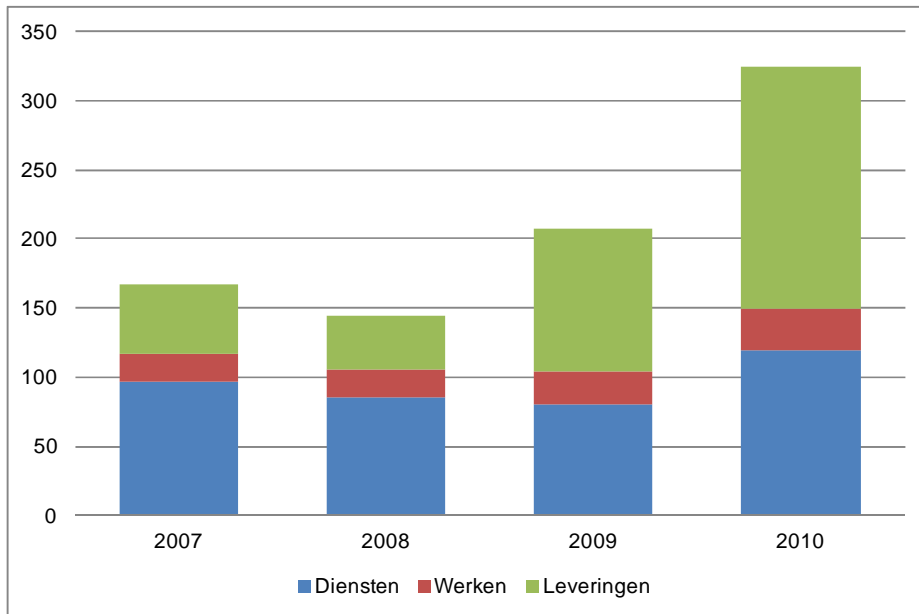
187 Slechts drie onderwijsinstellingen waren in staat om hun inkoopvolumes ingedeeld in inkooppakketten aan te leveren. Als belangrijkste reden gaven onderwijsinstellingen aan dat er geen inzicht is in de inkoopuitgaven en het niet mogelijk is om dit inzicht op korte termijn te verkrijgen. Tabel 19 beschrijft de nalevingspercentages voor deze drie scholen.

VO-instelling	Nalevingspercentage op basis van inkoopvolume	Nalevingspercentage op basis van aantal inkooppakketten
VO-instelling 1	54%	19%
VO-instelling 2	81%	42%
VO-instelling 3	0%	0%

Tabel 19: Nalevingspercentage onderzochte VO-instellingen

14.1 Aantal aanbestedingen: stijging aantal aanbestedingen zet zich voort in 2010

In Figuur 27 is het aantal Europese aanbestedingen weergegeven dat door scholen in het Voortgezet Onderwijs is uitgevoerd. Het aantal aanbestedingen in deze sector sluit aan bij de landelijke trend met een daling van het aantal aanbestedingen in 2008 en een toename in 2009. De stijging in 2009 wordt voortgezet in 2010. Het aantal uitgevoerde aanbestedingen is in 2010 bijna verdubbeld ten opzichte van 2007. Opvallende trend is de toename van het aantal aanbestedingen van leveringen. Dit is in vergelijking met de categorieën van werken en diensten het sterkst toegenomen.



Figuur 27: Gemiddeld aantal aanbestedingen VO-scholen

188 Inkooppakketten die in de periode van 2007 tot en met 2010 het meest Europees zijn aanbesteed zijn:

1. Schoonmaak (215 aanbestedingen);
2. Leermiddelen (174 aanbestedingen);
3. Aanschaf van hardware (101 aanbestedingen);
4. Realisatie/renovatie Burger- en Utiliteitsbouw, nieuwbouw (55 aanbestedingen).

15. Agentschappen en ZBO's

189 Voor de agentschappen en ZBO's is gekozen voor een casuïstische aanpak en is de naleving bepaald voor vijf organisaties. De resultaten kunnen daarom niet worden gegeneraliseerd voor de hele sector. Sterker nog, ook is het niet mogelijk de vijf aanbestedende diensten met elkaar te vergelijken, vanwege de context waarin de aanbestedende diensten opereren en de omvang. Voor de agentschappen en ZBO's is een indicatief nalevingspercentage berekend.

15.1 Naleving agentschappen en ZBO's

190 In Tabel 20 en Tabel 21 zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2010 voor de vijf onderzochte agentschappen en ZBO's.

Aanbestedingsplichtig volume	Totale naleving	Naleving leveringen	Naleving diensten
Agentschap/ZBO1	44%	80%	33%
Agentschap/ZBO2	52%	21%	64%
Agentschap/ZBO3	77%	59%	82%
Agentschap/ZBO4	48%	66%	45%
Agentschap/ZBO5	96%	98%	94%

Tabel 20: Nalevingspercentages op inkoopvolume voor agentschappen/ZBO's in 2010

Aantal inkooppakketten	Totale naleving	Naleving leveringen	Naleving diensten
Agentschap/ZBO1	41%	22%	46%
Agentschap/ZBO2	34%	36%	33%
Agentschap/ZBO3	42%	36%	45%
Agentschap/ZBO4	35%	50%	30%
Agentschap/ZBO5	82%	70%	88%

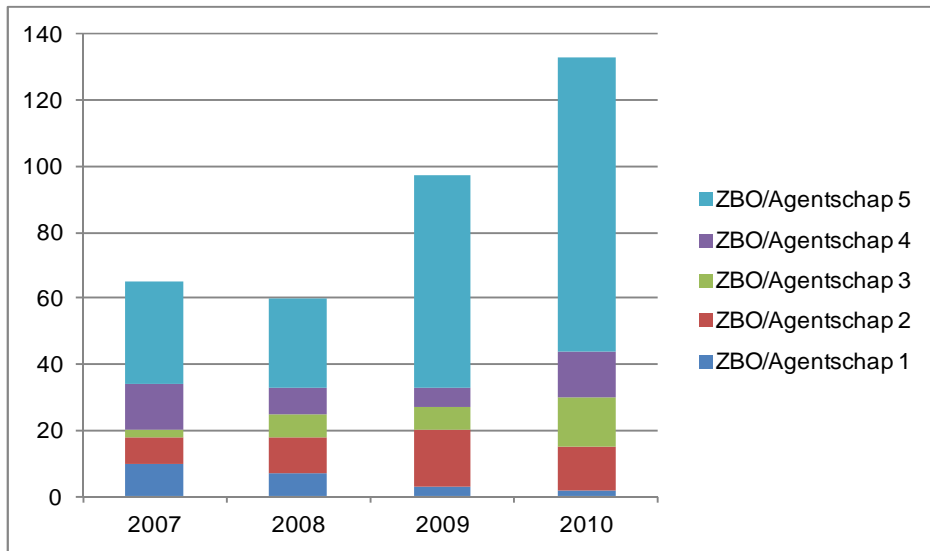
Tabel 21: Nalevingspercentage op inkooppakket voor agentschappen/ZBO's in 2010

191 Bij geen van de vijf aanbestedende diensten was er sprake van aanbestedingsplichtige werken. Voor Agentschap/ZBO5 is het nalevingspercentage substantieel hoger.

15.2 Ontwikkeling aantal Europese aanbestedingen

192 Figuur 28 geeft de trend in het aantal getelde Europese aanbestedingen door de vijf agentschappen en ZBO's weer over de periode 2007 - 2010.

SIGNIFICANT



Figuur 28: Aantal Europese aanbestedingen per jaar voor Agentschappen/ZBO's

193 Met uitzondering van agentschap/ZBO 1 en agentschap/ZBO 4 neemt het aantal Europese aanbestedingen over de jaren toe. Agentschap/ZBO 5 heeft de meeste Europese aanbestedingen uitgevoerd.

Deel C – Resultaten kwalitatief onderzoek

16. De opbouw van het kwalitatief onderzoek

194 In aanvulling op het kwantitatieve onderzoek naar de nalevingscijfers is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de redenen van (niet-)naleving. Het kwalitatieve onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- a. Welke oorzaken geven inkoopexperts voor het wel of niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen?
- b. Wat zijn de belangrijkste oorzaken per sector die een rol spelen bij het wel of niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen in deze sector?
- c. In hoeverre verschillen inkopers en hun managers van mening over de oorzaken voor het wel of niet-naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen?
- d. Welke van de genoemde oorzaken kennen een statistisch aantoonbare relatie met de nalevingscijfers uit het kwantitatieve onderzoek?
- e. Welke beleidsmaatregelen kunnen worden ingezet om de oorzaken voor niet naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen te verkleinen of weg te nemen?
- f. Welke beleidsmaatregelen kunnen worden ingezet om de oorzaken voor wel naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen te vergroten?
- g. Op welke wijze moeten de beleidsmaatregelen worden geïmplementeerd om effectief de oorzaken voor niet-naleving weg te nemen of de oorzaken voor naleving te stimuleren?

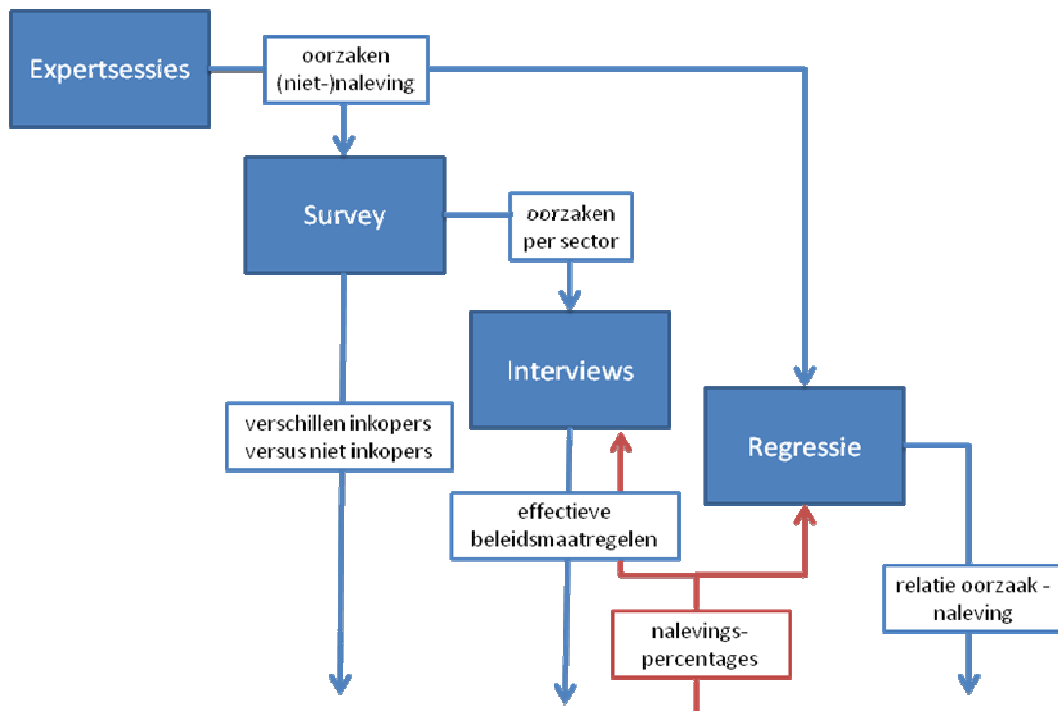
195 De onderzoeksvragen zijn afgeleid van de vragen die door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zijn gesteld in de offerteaanvraag en aangevuld met inzichten uit de expertsessies en resultaten uit de survey. De onderzoeksvragen zijn dus tijdens het onderzoek door Significant opgesteld en zijn niet bij aanvang van het onderzoek door de opdrachtgever geformuleerd.

196 Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden is het kwalitatieve onderzoek opgedeeld in vier deelonderzoeken:

- a. Het eerste deel van het kwalitatieve onderzoek betreft het opstellen van een kwalitatief kader met behulp van GMB in samenwerking met inkoopexperts (de zogenaamde expertgroep). Hiermee kan onderzoeksvraag a. worden beantwoord.
- b. Het tweede deel van het kwalitatieve onderzoek betreft het uitzetten van een digitale survey (vragenlijst) onder alle aanbestedende diensten uit de steekproef. Het surveyonderzoek beantwoordt de onderzoeksvragen b. en c.
- c. Het derde deel van het kwalitatieve onderzoek betreft het uitvoeren van een regressieanalyse op de survey uitkomsten en de uitkomsten uit het kwantitatieve onderzoek. De regressieanalyse geeft antwoord op onderzoeksvraag d.
- d. Het laatste onderdeel van het kwalitatieve onderzoek betreft het uitvoeren van interviews met inkopers en managers uit alle sectoren. De interviews geven antwoord op de onderzoeksvragen e, f en g.

197 In Figuur 29 zijn de onderdelen van het kwalitatieve onderzoek en hun samenhang schematisch weergegeven. Per onderdeel is aangegeven wat de belangrijkste output van het onderdeel is.

SIGNIFICANT



Figuur 29: onderdelen en samenhang van het kwalitatieve onderzoek

198 De volgende hoofdstukken beschrijven de uitkomsten per deelonderzoek van het kwalitatieve onderzoek.

17. Kwalitatief kader bestaat uit vijf groepen oorzaken

199 Als eerste onderdeel van het kwalitatieve onderzoek is een kwalitatief kader opgesteld. Dit kader schetst alle mogelijke oorzaken voor het wel of niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen die door inkoopexperts zijn genoemd gedurende twee groepsessies van vier uur. De door de experts genoemde oorzaken zijn geclusterd in vijf hoofdgroepen van oorzaken:

1. Gepercipieerde meerwaarde van Europees aanbesteden ('meerwaarde');
 - a. Kwaliteit van het ingekochte product;
 - b. Mogelijkheid tot besparen;
 - c. Europees aanbesteden biedt een eerlijke manier van inkopen;
 - d. Mogelijkheid tot verantwoorden uitgaven.
2. Belemmeringen om een Europese aanbesteding uit te voeren ('belemmeringen');
 - a. Doorlooptijd van een Europese aanbesteding;
 - b. Kosten van een Europese aanbesteding;
 - c. Eventuele juridische gevolgen;
 - d. Complexiteit van het aanbestedingsproces;
 - e. Het niet kunnen stimuleren van het Midden en Klein Bedrijf (MKB);
 - f. Moeite met het specificeren van de inkoopvraag;
 - g. Het hebben van een voorkeur voor een bepaalde leverancier;
 - h. Gebrek aan fit-for purpose (niet krijgen wat je wilt hebben).
3. Structuurkenmerken van de afdeling inkoop ('structuur');
 - a. Het hebben van zicht op (toekomstige) inkoopuitgaven;
 - b. Voldoende personele capaciteit om Europese aanbestedingen uit te voeren;
 - c. Beschikken over een centraal punt waar je naar toe kunt voor vragen over inkoop;
 - d. Beschikken over inkoop hulpmiddelen, zoals templates en inkoopprocedures, om Europees aan te kunnen besteden;
 - e. Het bijhouden van jurisprudentie rondom Europees aanbesteden;
 - f. Het regelmatig (ten minste jaarlijks) organiseren van informatiebijeenkomsten over Europees aanbesteden;
 - g. Het werken met een inkoopjaarplanning.
4. Controle, toezicht en verantwoording;
 - a. Het feit dat Europees aanbesteden verplicht is;
 - b. De mate van sanctioneren;
 - c. De kans op ontdekking van niet naleving;
 - d. Het aantal partijen dat toezicht houdt op naleving.
5. De heersende cultuur in de organisatie ten aanzien van Europees aanbesteden ('cultuur').
 - a. Serieus nemen van de richtlijnen;
 - b. Kennis over Europees aanbesteden;
 - c. Europees aanbesteden is normale gang van zaken;
 - d. 'Opknippen' opdrachtwaarde.

17.1 Kwalitatief kader opgesteld met behulp van Group Model Building

200 Het kwalitatieve kader is opgesteld door gebruik te maken van een groepsinterviewtechniek uit de modelbouwwereld; Group Model Building⁹ (GMB). GMB wordt door Significant regelmatig ingezet in combinatie met Systeem Dynamica om een systeemdynamisch rekenmodel te bouwen.

201 De eerste stap bij het bouwen van een systeemdynamisch rekenmodel is het opstellen van een causaal diagram. Het causale diagram schetst alle factoren die invloed hebben op het hoofdonderwerp van het model en tevens de onderlinge afhankelijkheden van deze factoren. Het kwalitatieve kader voor het nalevingsonderzoek komt overeen met een dergelijk causaal diagram.

202 In dit onderzoek wordt het kader niet gebruikt als basis voor een rekenmodel, maar wordt het gebruikt voor verder onderzoek met behulp van een survey en interviews. Het centrale onderwerp van het kwalitatieve kader is naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Aan inkoopexperts is tijdens de twee expertsessies gevraagd welke factoren invloed hebben op de naleving en op welke wijze deze factoren onderling samenhangen. In de twee expertsessies van een halve dag is het kwalitatieve kader opgesteld. Het opgestelde kwalitatieve kader is opgenomen in bijlage C.

203 GMB is erop gericht om verschillende visies (ook wel 'mentale modellen' genoemd bij GMB) over een bepaald onderwerp bij elkaar te brengen. Hierdoor ontstaat niet alleen een rijker beeld van het probleem dan het beeld dat een enkele persoon heeft, maar er ontstaat ook inzicht in en begrip voor elkaars mentale modellen. Dit maakt het een effectieve methode omdat er geen tijd verloren gaat aan het moeten bereiken van consensus; alle waarheden zijn namelijk tegelijkertijd waar. Deelnemers worden uitgenodigd om hun mening uit te leggen in termen van oorzaak-gevolgrelaties en niet om hun mening te verdedigen tegen een andere mening.

204 De twee GMB-sessies hebben een kwalitatief kader opgeleverd waarin vijf hoofdgroepen van oorzaken zijn benoemd voor het wel of niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Centraal in het verklarend kader staat een kosten-batenafweging tussen de meerwaarde die Europees aanbesteden heeft voor de organisatie versus de belemmeringen die Europees aanbesteden in de weg staan.

205 Daarnaast zijn er cultuur- en structuuroorzaken genoemd (bijvoorbeeld de mate waarin Europees aanbesteden 'normaal' wordt gevonden binnen de organisatie of de aanwezigheid van een centrale inkoopfunctie). Aangenomen wordt dat een positieve houding ten aanzien van Europees aanbesteden een deel van de perceptie van belemmeringen al zal wegnemen. Tijdens het opstellen van het verklarende kader werden al een aantal cultuurelementen genoemd, die in de oorspronkelijke aanpak pas in de interviews aan bod zouden komen.

206 Er is voor gekozen om de methodiek aan te passen en ook cultuuraspecten reeds mee te nemen in het survey en niet hiermee te wachten tot aan de interviews. Ten slotte zijn er nog

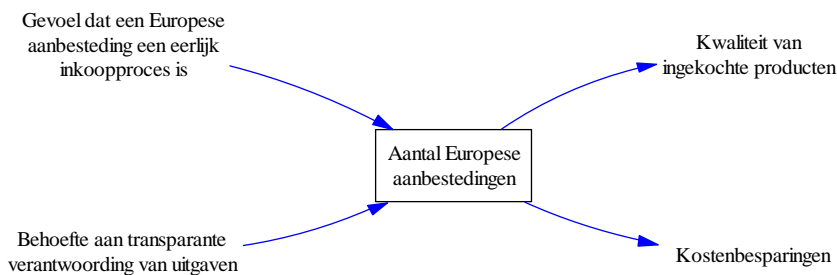
⁹ Group Model Building, Facilitating Team Learning Using System Dynamics; J.A.M. Vennix; 2001

oorzaken genoemd die te maken hebben met het verplichtende karakter van Europees aanbesteden. Europees aanbesteden is verplicht, ookal is de kosten-batenafweging soms negatief. In de volgende vijf paragrafen worden deze hoofdgroepen van oorzaken in meer detail beschreven.

17.2 Kwaliteit, besparingen, eerlijkheid en transparantie genoemd als meerwaarde

207 Een hogere kwaliteit van het ingekochte product, de mogelijkheid tot het genereren van kostenbesparingen, het 'eerlijker' zijn van een Europese aanbesteding en de mogelijkheid om transparant verantwoording over de uitgaven af te kunnen leggen, zijn door de inkoopexperts genoemd als meerwaarde van een Europese aanbesteding.

208 Hogere kwaliteit en een besparing op de kosten zijn uitkomsten van een succesvolle Europese aanbesteding, terwijl de behoefte aan eerlijkheid en aan transparante verantwoording volgens de inkoopexperts juist een reden vormen om Europees aan te besteden. Anders gezegd: als er nog niet aanbesteed wordt door een aanbestedende dienst heeft het minder zin om te wijzen op kwaliteits- en kostenvoordelen; deze zijn immers nog niet aangetoond. Er zal eerst gewerkt moeten worden aan het verhogen van de behoefte aan een eerlijk proces en transparante verantwoording. Wanneer een organisatie gaat aanbesteden om in deze behoefte aan eerlijkheid en verantwoording te voorzien, zal zij vanzelf de voordelen in termen van kwaliteit en kostenbesparing gaan inzien. Vervolgens ontstaat een proces met positieve terugkoppeling die zichzelf in stand weet te houden.



Figuur 30: De meerwaarde van Europees aanbesteden

17.3 Experts noemen acht belemmeringen

209 De tweede groep met hoofdoorzaken voor wel- of niet-naleven bestaat uit belemmering; belemmeringen die het uitvoeren van een Europese aanbesteding in de weg zouden kunnen staan. De inkoopexperts hebben acht belemmeringen genoemd die remmend werken op het uitvoeren van een Europese aanbesteding:

1. Doorlooptijd van een Europese aanbesteding;
2. Kosten van een Europese aanbesteding;
3. Eventuele juridische gevolgen;
4. Complexiteit van het aanbestedingsproces;
5. Het niet kunnen stimuleren van het Midden en Klein Bedrijf (MKB);
6. Moeite met het specificeren van de inkoopvraag;
7. Het hebben van een voorkeur voor een bepaalde leverancier;

8. Gebrek aan fit-for purpose (niet krijgen wat je wilt hebben).

210 Tijdens de expertsessies is benadrukt dat het met betrekking tot de belemmeringen niet enkel gaat om het feitelijk aanwezig zijn van de belemmering, als wel om de angst voor de belemmering. In het kader van 'onbekend maakt onbemind' werd aangegeven dat met name partijen die onbekend zijn met Europese aanbestedingsrichtlijnen en –procedures de negatieve effecten overschatten. Dit is relevant voor de ontwikkeling van flankerend beleid; het wegnemen van angst vraagt immers om andere maatregelen dan het wegnemen van de daadwerkelijke belemmering.

17.4 Inkoopprofessionaliteit vertaald in zeven structuurkenmerken

211 De derde hoofdgroep met oorzaken betreft de structuurkenmerken. De redenatie van de inkoopexperts is dat wanneer een organisatie de middelen en faciliteiten heeft ingericht om Europees aan te kunnen besteden, dit ook vaker zal gebeuren. De inkoopexperts hebben zeven structuurkenmerken van organisaties genoemd, waarvan zij verwachten dat de aanwezigheid van een dergelijk kenmerk een positieve invloed op de mate van naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen heeft;

1. Het hebben van zicht op (toekomstige) inkoopuitgaven;
2. Voldoende personele capaciteit om Europese aanbestedingen uit te voeren;
3. Beschikken over een centraal punt waar je naar toe kunt voor vragen over inkoop;
4. Beschikken over inkoop hulpmiddelen, zoals templates en inkoopprocedures, om Europees aan te kunnen besteden;
5. Het bijhouden van jurisprudentie rondom Europees aanbesteden;
6. Het regelmatig (ten minste jaarlijks) organiseren van informatiebijeenkomsten over Europees aanbesteden;
7. Het werken met een inkoopjaarplanning.

212 De structuurkenmerken zijn in feite een operationalisering van het begrip 'inkoopprofessionaliteit'. Hierbij is de veronderstelling dat hoe meer structuurkenmerken een organisatie bezit, des te groter de inkoopprofessionaliteit zal zijn en hoe hoger de naleving zal zijn.

17.5 Sancties, toezicht, verplichting en verantwoording genoemd als 'stok achter de deur'

213 Een vierde groep van hoofdoorzaken bevinden zich in het controlerende domein. Tijdens de expertsessies is aangegeven dat 'vrijwilligheid' niet altijd voldoende is om te zorgen voor naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Een groot deel van de aanwezige inkopers geeft aan dat er wat hun betreft vaker gebruikgemaakt zou mogen worden van controlerende maatregelen. De volgende redenen vanuit het controlerende domein voor naleven zijn genoemd:

1. Het feit dat Europees aanbesteden verplicht is;
2. De mate van sanctioneren;
3. De kans op ontdekking van niet naleving;
4. Het aantal partijen dat toezicht houdt op naleving.

214 Het toezicht op naleven kan door verschillende partijen uitgevoerd worden, zoals het management van de organisatie, een externe accountant, het bedrijfsleven als potentiële opdrachtnemer, de Europese Commissie, de (Algemene) Rekenkamer en de controller.

17.6 Mate waarin Europees aanbesteden leeft in organisatie genoemd als culturele oorzaken

215 De vijfde en laatste groep met hoofdoorzaken bestond uit culturele oorzaken. De experts hebben vier culturele oorzaken genoemd die invloed hebben op de mate van naleving. Het gaat daarbij om de mate waarin de Europese aanbestedingsrichtlijnen serieus worden genomen, de aanwezige kennis over de richtlijnen en de mate waarin Europees aanbesteden een 'normale gang van zaken' is. De vierde genoemde oorzaak heeft te maken met het willen ontlopen van de aanbestedingsregelgeving door de opdrachtwaarde te verkleinen.

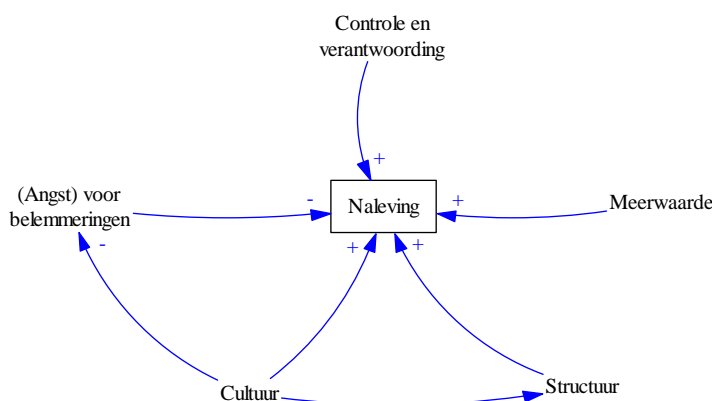
216 De verwachting is dat de culturele oorzaken en de structuurkenmerken verband met elkaar houden. Een organisatie waarin het normaal wordt gevonden om Europees aan te besteden, zal naar verwachting ook zijn ingericht om deze aanbestedingen uit te kunnen voeren.

17.7 Samenhang kwalitatief kader

217 De eerste onderzoeksvraag uit het kwalitatieve onderzoek luidt:

Welke oorzaken geven inkoopexperts voor het wel of niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen?

218 In voorgaande paragrafen zijn 27 oorzaken beschreven die door inkoopexperts zijn genoemd als oorzaken voor wel of niet naleven van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze oorzaken zijn in vijf groepen in te delen: meerwaarde, (angst voor) belemmeringen, controle en verantwoording, structuur- en cultuurkenmerken. De verwachting is dat deze oorzaken niet enkel invloed op de mate van naleving hebben, maar ook elkaar zullen beïnvloeden. Deze samenhang is visueel weergegeven in Figuur 31.



Figuur 31: Samenhang kwalitatieve kader

S I G N I F I C A N T

219 Het kwalitatieve kader stelt dat een organisatie de Europese aanbestedingrichtlijnen zal naleven wanneer de 'meerwaarde' groter is dan de gepercipieerde 'belemmeringen'. Wanneer dit niet het geval is, kunnen controlerende factoren er alsnog voor zorgen dat een organisatie zal aanbesteden. Een organisatie die beter geëquipeerd is om een Europese aanbesteding uit te voeren of een organisatie waarin Europees aanbesteden tot de cultuur behoort, zal dit eerder doen dan een organisatie waarbij dit niet zo is, zo blijkt uit de interviews. Cultuur is een krachtige factor in het kader, omdat naast een directe relatie met naleving, de structuur de cultuur zal volgen en een pro-Europese aanbestedingscultuur de angst voor belemmeringen zal verminderen. In de volgende delen van het kwalitatieve onderzoek is dit kader nader getoetst.

18. Survey geeft overzicht van oorzaken per sector

220 Voor de nalevingmeting is een survey uitgevoerd om te achterhalen wat de belangrijkste oorzaken voor (niet-)naleving per sector zijn. In dit hoofdstuk worden de resultaten van de survey gepresenteerd. De onderzoeksverantwoording voor dit deel van het onderzoek is te vinden in bijlage D.

18.1 Oorzaken uit kwalitatief kader getoetst

221 Het doel van het surveyonderzoek is om antwoord te geven op onderzoeksvragen b en c van het kwalitatieve onderzoek:

Wat zijn de belangrijkste oorzaken per sector die een rol spelen bij het wel of niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen in deze sector? In hoeverre verschillen inkopers en hun managers van mening over de oorzaken voor het wel of niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen?

222 Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de door de inkoopexperts genoemde oorzaken door middel van een digitale vragenlijst voorgelegd aan een grote groep van inkopers van de aanbestedende diensten die ook onderdeel uitmaakten van de steekproef van het kwantitatieve onderzoek. In de volgende paragrafen worden de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven. In de paragrafen daaropvolgend wordt in meer detail ingegaan op de aanpak en resultaten van het surveyonderzoek.

18.2 Ruim de helft van de ondervraagden heeft gerepondeerd

223 Voor dit onderzoek zijn 350 contactpersonen uit de 11 sectoren benaderd om deel te nemen aan de survey, met daarbij de uitnodiging om de survey onder collega's aan te bevelen en hen deel te laten nemen aan de survey. In totaal zijn er 198 vragenlijsten ingevuld en bruikbaar gemaakt voor de analyse. Deze 198 respondenten zijn verdeeld over 169 unieke aanbestedende diensten. De uitnodiging om de vragenlijst onder collega's aan te bevelen heeft dus 29 extra ingevulde vragenlijsten opgeleverd.

224 De steekproef voor het kwantitatieve onderzoek is aselekt geweest en heeft ook als basis gediend voor de survey. De response op de survey is hoog te noemen en er is geen aanleiding om te verwachten dat mensen die wel gerepondeerd hebben de survey anders zouden hebben ingevuld dan mensen die niet gerepondeerd hebben.

225 In Tabel 22 is de verdeling te zien van de 198 ingevulde vragenlijsten over de verschillende sectoren. Als er op sectorniveau gekeken wordt hoe vaak de vragenlijst is ingevuld, dan blijkt dat de vragenlijst het vaakst is ingevuld door respondenten die werkzaam zijn in gemeenten met 20.000 tot 100.000 inwoners.

Sector	Totaal
1. Kerndepartementen	6
2. Kleine gemeenten < 20.000 inwoners	32
3. Middelgrote gemeenten 20.000 <>100.000 inwoners	43
4. Grote gemeenten >100.000 inwoners	18
5. Provincies	14
6. Waterschappen	11
7. Politieregio's	10
8. Hoger onderwijs	31
9. Regionale opleidingscentra	22
10. Academische ziekenhuizen	4
11. Voortgezet onderwijs	7
Eindtotaal	198

Tabel 22: Verdeling ingevulde vragenlijst over de sectoren

226 Er is ook navraag gedaan welke functie respondenten hebben. Uit de onderstaande tabel blijkt dat 61 van de 198 respondenten werkzaam zijn als inkoopadviseur. 55 respondenten geven aan een andere functie te hebben dan de mogelijke antwoordopties. Van deze 55 respondenten zijn vijf personen afdelingshoofd en drie personen inkoopcoördinator. Onder de andere 47 respondenten komen niet dezelfde functienamen voor. In Tabel 23 is het overzicht van de functies van respondenten weergegeven.

Functie	Totaal
Inkoper	25
Inkoopadviseur	61
Controller	7
Manager inkoop	37
Beleidsmedewerker	13
Anders	55
Eindtotaal	198

Tabel 23: Overzicht van de functie van de respondenten

18.3 Europees aanbesteden wordt serieus genomen, maar is nog wel 'moeten'

227 In deze paragraaf volgen de conclusies die voor alle organisaties gelden. Het gaat daarbij om antwoorden op stellingen uit de survey waarbij overeenstemming is tussen alle sectoren in de mate waarin men het eens of oneens is met de stelling.

228 Europees aanbesteden wordt door alle organisaties volgens de respondenten serieus genomen, alle aanbestedende diensten vinden een Europese aanbesteding een eerlijke manier van inkopen en vrijwel alle aanbestedende diensten vinden dat Europees aanbesteden het gemakkelijker maakt om verantwoording over besteding van middelen af te leggen. Een hogere kwaliteit van de geleverde producten wordt daarentegen door de respondenten niet als meerwaarde gezien en slechts in één sector (grote gemeenten) ziet een substantieel deel van de respondenten besparingsmogelijkheden als meerwaarde. Samenvattend wordt Europees aanbesteden als middel gezien om doelen zoals eerlijkheid en verantwoording te bereiken. De gevolgen van Europees aanbesteden in termen van kwaliteit en kostenbesparing worden vrijwel niet als meerwaarde ervaren.

229 Een groot deel van de respondenten (163 van de 198) geeft aan dat zij minder Europese aanbestedingen zouden uitvoeren als dit niet langer verplicht zou zijn. 167 van de 198 respondenten geven aan door de accountant ter verantwoording geroepen te worden wanneer zij de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet volgen. 62 van de 198 respondenten denken door de leidinggevende ter verantwoording geroepen te zullen worden. Ter verantwoording geroepen worden door het bedrijfsleven wordt door 43 van de 198 respondenten verwacht. Slechts 19 respondenten verwachten dat de Europese commissie dit zal doen.

230 Kosten voor een aanbestedingsproces, eventuele juridische gevolgen van een aanbestedingsproces, moeite met het specificeren of het hebben van een voorkeur voor een leverancier worden door de respondenten nauwelijks gezien als belemmeringen voor het uitvoeren van een Europese aanbesteding.

231 Alle aanbestedende diensten die hebben gerepondeerd hebben zicht op de verwachte inkoopuitgaven en een centraal punt om vragen over inkoop te stellen. Slechts een beperkt aantal (60 van de 198) respondenten houdt regelmatig een informatiebijeenkomst over Europees aanbesteden.

18.4 Kleine organisaties ervaren belemmeringen, grotere organisaties verwachten baat te hebben bij meer toezicht

18.4.1 Weinig meerwaarde en veel belemmeringen, weinig middelen en beperkte aanbestedingscultuur bij kleine gemeenten (<20.000 inwoners)

232 De respondenten van kleine gemeenten (<20.000 inwoners) zien weinig meerwaarde in Europees aanbesteden, terwijl ze veel belemmeringen ervaren. Van de respondenten uit kleine gemeenten geven 28 van de 32 aan dat doorlooptijd wel eens een belemmering vormt, 27 van de 32 noemen het willen stimuleren van het MKB als belemmering en 26 van de 32 respondenten noemen de complexiteit van regelgeving als belemmering voor het uitvoeren van een Europese aanbesteding. Ook het aantal respondenten bij kleine gemeenten dat aangeeft dat zij met een Europese aanbesteding niet altijd krijgen wat ze willen hebben, is hoog, namelijk 28 van de 32.

233 De kleine gemeenten beschikken volgens de respondenten niet over alle structuurkenmerken. 8 van de 32 respondenten bij kleine gemeenten geven aan voldoende personele capaciteit voor Europees aanbesteden te hebben. 11 van de 32 geven aan te werken met een inkoopjaarplanning en 15 van de 32 geven aan te beschikken over voldoende hulpmiddelen.

234 De respondenten bij kleine gemeenten zien weinig heil in meer controlerende maatregelen. Slechts 7 van de 32 respondenten bij kleine gemeenten denken dat sancties zullen helpen bij het stimuleren van naleving. Tevens geven ook 7 van de 32 respondenten aan dat zij niet voldoende kennis van Europees aanbesteden hebben. 11 van de 32 respondenten geven aan dat Europees aanbesteden geen normale gang van zaken is binnen hun organisatie.

18.4.2 Middelgrote gemeenten (20.000 -100.000 inwoners) hebben behoefte aan meer capaciteit

235 De meerderheid van de respondenten bij middelgrote gemeenten (26 van de 43) ziet de mogelijkheid tot verantwoording van publieke middelen als meerwaarde van Europees aanbesteden. De respondenten ervaren weinig belemmeringen; aan de andere kant geven 35 van de 43 van de respondenten aan dat ze met een Europese aanbesteding niet altijd krijgen wat ze willen hebben.

236 Minder dan de helft van de respondenten bij middelgrote gemeenten geeft aan voldoende personele capaciteit in huis te hebben (18 van de 43) of werkt met een jaarplanning (20 van de 43).

237 15 van de 43 respondenten bij middelgrote gemeenten zijn het eens met de stelling dat het niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen niet ontdekt zal worden.

18.4.3 Grote gemeenten (> 100.000 inwoners) krijgen niet altijd wat zij willen hebben via een Europees aanbesteding, maar de helft ziet wel mogelijkheden tot besparing.

238 9 van de 18 respondenten van grote gemeenten zien meerwaarde in de mogelijkheid tot besparen met behulp van een Europese aanbesteding. In de overige sectoren wordt deze meerwaarde minder gezien. De mogelijkheid om publieke besteding van middelen te verantwoorden wordt door 14 van de 18 respondenten bij grote gemeenten als meerwaarde van een Europese aanbesteding gezien.

239 De helft van de respondenten (9 van de 18) bij grote gemeenten zegt te kampen met capaciteitstekorten. En 7 van de 18 respondenten geven aan dat zij verwachten dat meer sancties zullen helpen bij het vergroten van de naleving.

240 17 van de 18 respondenten bij grote gemeenten geven aan dat zij via een Europese aanbesteding niet altijd krijgen wat zij willen hebben. Dit is de enige belemmering van betekenis die wordt gezien door de respondenten bij de grote gemeenten.

18.4.4 Doorlooptijd van een Europese aanbesteding en de benodigde capaciteit vormen een belemmering bij het hoger onderwijs

241 24 van de 31 respondenten uit de sector hoger onderwijs geven aan dat zij verantwoording van publieke middelen als meerwaarde van een Europese aanbesteding zien. 27 van de 31 respondenten hebben weleens last van de doorlooptijd bij het uitvoeren van een Europese aanbesteding. Ook personele capaciteit vormt een probleem, slechts 11 van de 31 respondenten van het hoger onderwijs geven aan dat hun organisatie voldoende personele capaciteit heeft om Europese aanbestedingen uit te kunnen voeren.

242 11 van de 31 respondenten uit het hoger onderwijs verwachten dat onrechtmatigheid niet ontdekt zal worden en 8 van de 31 respondenten denken dat meer sancties helpen bij het stimuleren van naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

18.4.5 ROC's krijgen niet altijd wat zij willen hebben via een Europees aanbesteding en ervaren beschikbare capaciteit als een beperking

243 18 van de 22 respondenten van ROC's zien verantwoording van hun middelen als meerwaarde van een Europese aanbesteding. Bijna alle respondenten van ROC's (21 van de 22) geven aan dat ze met een Europese aanbesteding niet altijd krijgen wat ze willen hebben.

244 Slechts 7 van de 22 van de respondenten geven aan voldoende personele capaciteit te hebben. 10 van de 22 respondenten van ROC's geven aan te verwachten dat het niet naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen niet opgemerkt zal worden. Verder geven eveneens 10 van de 22 respondenten aan dat ze het eens zijn met de stelling dat meer sancties op niet naleving tot betere naleving zal leiden.

18.4.6 Weinig meerwaarde en veel belemmeringen, weinig middelen en beperkte aanbestedingscultuur in het Voortgezet Onderwijs

245 De scholen in het Voortgezet Onderwijs lijken op de kleine gemeenten voor wat betreft de antwoorden op de survey. De respondenten in het Voortgezet Onderwijs zien iets meer meerwaarde in Europees aanbesteden dan de kleine gemeenten; 5 van de 7 respondenten geven aan dat zij meerwaarde zien in het kunnen verantwoorden van publieke middelen met behulp van een Europese aanbesteding.

246 6 van de 7 respondenten van scholen in het Voortgezet Onderwijs geven aan de complexiteit van een aanbesteding als belemmering te zien om een Europese aanbesteding uit te voeren. Eveneens geven 6 van de 7 respondenten aan dat het niet kunnen stimuleren van het MKB een belemmering vormt. Alle 7 respondenten van scholen uit het Voortgezet Onderwijs geven aan dat zij met een Europese aanbesteding niet altijd krijgen wat zij willen hebben.

247 Net als bij de kleine gemeenten hebben de scholen uit het Voortgezet Onderwijs volgens de respondenten een beperkt aantal structuurkenmerken. Slechts 2 van de 7 van de respondenten

geeft aan voldoende capaciteit te hebben, houdt jurisprudentie bij of werkt met een inkoopjaarplanning, en 3 van de 7 geven aan over voldoende inkoop ondersteunende hulpmiddelen te beschikken.

248 2 van de 7 respondenten bij de scholen geven aan dat onrechtmatig aanbesteden niet opgemerkt zal worden. Verder zijn 2 van de 7 respondenten het oneens met de stelling dat Europees aanbesteden de normale gang van zaken is binnen hun organisatie.

18.4.7 Kerndepartementen verwachten verantwoording af te moeten leggen aan de rekenkamer, maar denken dat onrechtmatigheid niet ontdekt zal worden

249 4 van de 6 respondenten van kerndepartementen denken dat onrechtmatigheid niet ontdekt zal worden. Toch ervaren de respondenten dat zij door gemiddeld vier partijen ter verantwoording zullen worden geroepen als zij zich niet aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen houden. De respondenten van kerndepartementen verwachten vrijwel allemaal (5 van de 6) verantwoording aan een rekenkamer af te moeten leggen. Ter vergelijking; 4 van de 11 van de respondenten van waterschappen verwachten verantwoording aan een rekenkamer af te moeten leggen en bij de gemeenten verwachten 18 van de 93 respondenten dit.

250 Alle zes respondenten van de kerndepartementen vinden dat Europees aanbesteden meerwaarde biedt bij het afleggen van verantwoording over besteding van publieke middelen. 5 van de 6 respondenten hebben de doorlooptijd van een Europese aanbesteding wel eens als een belemmering ervaren. Volgens alle respondenten beschikken hun kerndepartementen over alle structuurkenmerken om Europees te kunnen aanbesteden.

18.4.8 Politieregio's ervaren weinig belemmeringen en beperkte controle

251 Ook bij de politieregio's wordt verantwoording van publieke middelen door 8 van de 10 respondenten als meerwaarde van Europees aanbesteden gezien. Bijna alle respondenten (9 van de 10) ervaren dat zij met een Europese aanbesteding niet altijd krijgen wat zij willen hebben.

252 Volgens de respondenten van politieregio's hebben de politieregio's alle structuurkenmerken om Europees aan te kunnen besteden. 3 van de 10 respondenten denken dat niet naleving niet ontdekt zal worden.

18.4.9 Bij provincies worden geen redenen gezien om niet aan te besteden

253 Bij de provincies zijn geen sterke oorzaken voor niet naleving aangetroffen in de antwoorden op de survey. Verantwoording van publieke middelen wordt door 10 van de 14 respondenten bij provincies als meerwaarde gezien en ook schatten 6 van de 14 respondenten de kans op ontdekking van niet naleving als beperkt. De respondenten ervaren relatief weinig belemmeringen om Europees aan te besteden en zijn ook de structuurkenmerken aanwezig. Provincies beschikken volgens de respondenten, net als de respondenten bij de kerndepartementen, over alle structuurkenmerken.

254 Als de oorzaken uit het verklarende kader juist zijn geformuleerd, is op basis van de survey resultaten te verwachten dat naleving bij de provincies hoog zal zijn. Dit blijkt het geval te zijn.

18.4.10 Waterschappen krijgen niet altijd wat ze willen en ervaren meer controle dan andere sectoren

255 De respondenten van waterschappen zitten wat antwoorden op de survey betreft gemiddeld tussen de kerndepartementen en politieregio's in, met een belangrijk verschil met betrekking tot de ervaren controle. 5 van de 11 respondenten van waterschappen zijn het niet eens met de stelling dat de kans op ontdekking van niet rechtmatig inkopen, klein is.

256 6 van de 11 respondenten bij waterschappen ziet meerwaarde in Europees aanbesteden om verantwoording af te kunnen leggen over besteding van publieke middelen. De doorlooptijd wordt door 9 van de 11 respondenten van waterschappen wel eens als belemmering ervaren en op de stelling dat je met een Europese aanbesteding 'niet altijd krijgt wat je wilt hebben' wordt door 10 van de 11 respondenten bij waterschappen geantwoord dat zij het hier mee eens zijn.

18.4.11 Academische ziekenhuizen zien doorlooptijd als belemmering en zien mogelijkheden in controle

257 3 van de 4 respondenten bij academische ziekenhuizen zien meerwaarde in Europees aanbesteden als middel om verantwoording over besteding van publieke middelen af te leggen en alle respondenten vinden Europees aanbesteden een eerlijke manier van inkopen.

258 Alle respondenten bij academische ziekenhuizen ervaren doorlooptijd als een belemmering voor het uitvoeren van een Europese aanbesteding en tevens geven alle respondenten aan dat zij via een Europese aanbesteding niet altijd krijgen wat zij willen hebben.

259 1 van de 4 respondenten bij academische ziekenhuizen is het eens met de stelling dat onrechtmatigheid ontdekt zal worden klein is en dat sancties zullen helpen bij het vergroten van de naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen.

18.5 Inkopers zien meerwaarde, niet-inkopers zien belemmeringen

In de survey vragenlijst is ook een vraag gesteld over de functie van de respondent. Op basis van de antwoorden op deze vraag zijn de respondenten ingedeeld in twee groepen: de inkopers (inclusief de inkoopadviseurs) en de niet-inkopers (managers, hoofden inkoop, directeuren bedrijfsvoering et cetera.) Vervolgens is gekeken of de inkopers en de niet-inkopers een andere mening hebben ten aanzien van de stellingen uit de vragenlijst. De resultaten staan hieronder beschreven waarbij de antwoorden zijn geanalyseerd voor alle sectoren gezamenlijk.

260 Gemiddeld zien de responderende inkopers uit alle sectoren een grotere meerwaarde in Europees aanbesteden dan responderende niet-inkopers. Inkopers vinden vaker Europees

S I G N I F I C A N T

aanbesteden een eerlijke manier van inkopen en vinden ook vaker dat Europees aanbesteden het makkelijker maakt om verantwoording af te leggen.

261 Onder de respondenten ervaren niet-inkopers meer belemmeringen dan inkopers. Niet-inkopers zien met name de complexiteit, juridische gevolgen en kosten van een aanbestedingsproces vaker als belemmering dan de inkopers.

262 Inkopers en niet-inkopers zien evenveel en dezelfde structurele kenmerken. Er worden ook geen verschillende antwoorden gegeven op de cultuuroorzaken tussen de inkopers en niet-inkopers.

263 Met betrekking tot toezicht en controle geven inkopers vaker aan dat er minder Europese aanbestedingen zouden worden uitgevoerd als dit niet langer verplicht zou zijn, terwijl niet-inkopers vaker vinden dat de kans op ontdekking van onrechtmatigheid klein is. De inkopers en niet-inkopers wijzen dezelfde partijen aan die om verantwoording zullen vragen bij een onrechtmatige aanbesteding.

19. Regressieanalyse toont verband tussen structuur, cultuur en naleving

264 Na het opstellen van het kwalitatieve kader en het uitvoeren van het surveyonderzoek vormt een regressieanalyse naar het verband tussen de surveyantwoorden en het kwantitatieve onderzoek naar de nalevingspercentages een derde onderdeel van het kwalitatieve onderzoek.

265 Uit het regressieonderzoek komt naar voren dat er een statistisch verband bestaat tussen de heersende cultuur in de organisatie ten aanzien van Europees aanbesteden, het aantal aanwezige structuurkenmerken en het nalevingspercentage. Hoe meer structuurkenmerken aanwezig zijn, hoe hoger de naleving en hoe positiever de cultuur ten aanzien van Europees aanbesteden, hoe hoger de naleving. Daarnaast is er een zeer sterk en significant verband aanwezig tussen het volume van een inkooppakket en de kans dat dit pakket ook volgens Europese aanbestedingsrichtlijnen is aanbesteed.

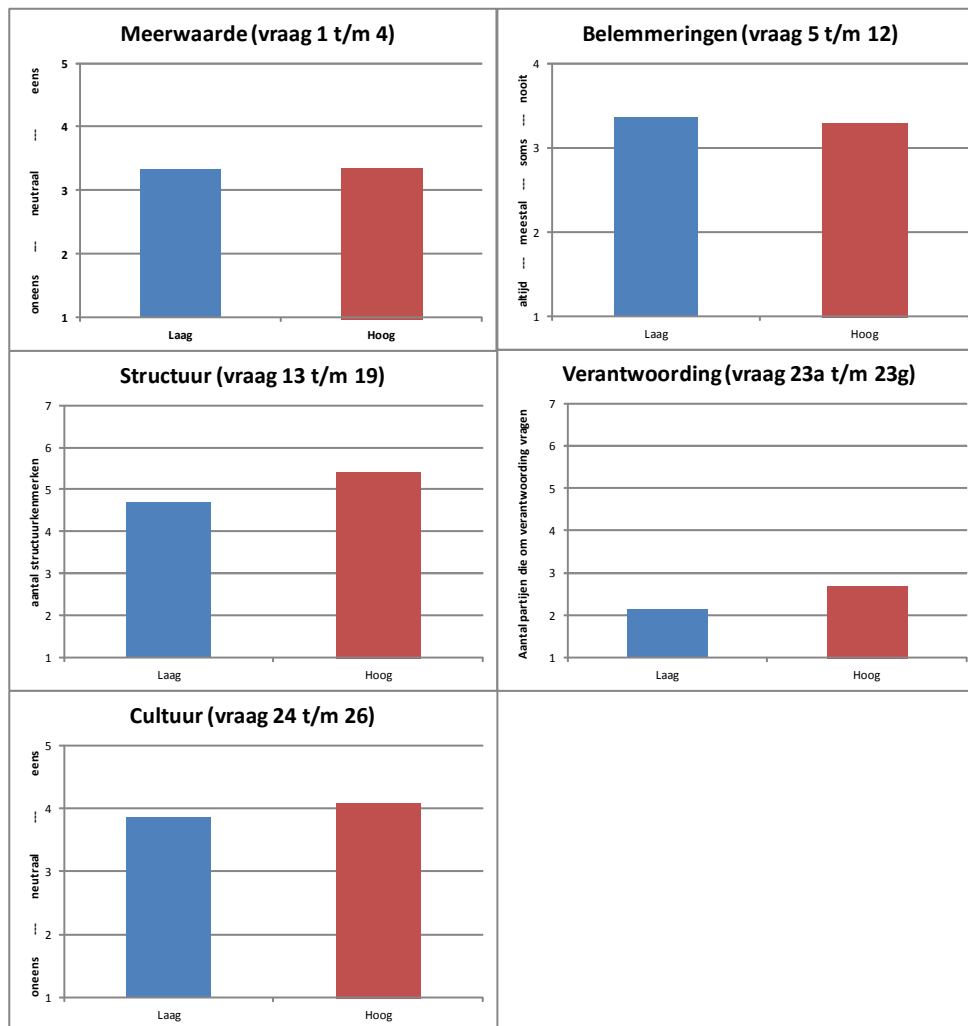
19.1 Beschrijvende statistiek laat verschil in cultuur, verantwoording en structuur zien

266 In een eerste stap van het regressieonderzoek zijn de verschillen tussen organisaties met hoog en laag nalevingspercentage in beeld gebracht met behulp van beschrijvende statistiek. Hiervoor zijn de antwoorden van een organisatie op de survey gegroepeerd en gemiddeld per hoofdoorzaak (hoofdoorzaken zijn meerwaarde, belemmeringen, cultuur, structuur en verantwoording). Vervolgens is op basis van de resultaten uit het kwantitatieve onderzoek een indeling gemaakt in organisaties met een gemiddeld hoog of organisatie met een gemiddeld laag nalevingspercentage. Een organisatie scoort gemiddeld hoog als hij bij de hoogste 50% organisaties van zijn betreffende sector hoort. De overige 50% zit dus in de laag scorende groep. Binnen een sector zijn dus de organisaties steeds in twee even grote groepen ingedeeld.

267 De antwoorden op de survey kunnen nu uitgezet worden per nalevingspercentage groep (hoog of laag). Hieruit blijkt dat respondenten die werkzaam zijn in een organisatie die een gemiddeld hoog nalevingspercentage hebben, aangeven meer structuurkenmerken te hebben (gemiddeld 1 meer dan organisaties die laag scoren op naleving).

268 De 'hoog scorende groep' ervaart ook gemiddeld aan een partij meer verantwoording af te moeten leggen dan de respondenten uit de laag scorende groep. En de hoog scorende groep ervaart een iets hogere pro-Europees aanbesteden cultuur dan de laag scorende groep.

SIGNIFICANT



Figuur 32: Vergelijk tussen laag en hoog nalevingspercentage

19.2 Statistisch model toont verband tussen cultuur, structuur en naleving aan

269 Voor de hoofdoorzaken Meerwaarde, Belemmeringen, Cultuur, Structuur en Verantwoording is een statistische toets uitgevoerd om vast te stellen of deze significant samenhangen met het nalevingspercentage. Deze toetsing is toegepast onder controle van een aantal andere relevante kenmerken: de sector waartoe de organisatie behoort, het type inkooppakket (diensten, levering of werk) en het volume van het inkooppakket in euro's. Dit betekent dat er wordt gecorrigeerd voor de eventuele invloed die de sector, het type pakket of het inkoopvolume op de uitkomsten kunnen hebben.

270 Eenvoudig gezegd werkt het statistisch model als volgt:

1. Een inkooppakket kan of aanbesteed of niet aanbesteed zijn (binair);
2. Op basis van de antwoorden uit de survey schat het model in of een pakket aanbesteed zal zijn of niet. Bijvoorbeeld als er 2 structuurkenmerken zijn, wordt een kans op naleving van 20% geschat; als er 6 structuurkenmerken zijn, wordt een kans van 50% geschat;

S I G N I F I C A N T

3. De daadwerkelijke uitkomsten uit het kwantitatieve onderzoek zijn ook in het model ingevoerd. Het model 'kent' de daadwerkelijke uitkomst dus ook;
4. Door de schattingen met de daadwerkelijke uitkomsten te vergelijken is het model in staat om een 'best fit' te maken. Een model waarin de meeste schattingen juist zijn.

271 De statistische toetsing laat zien dat de constructen Meerwaarde, Belemmeringen en Verantwoording geen significante relatie hebben met het nalevingspercentage. De score op Structuur en Cultuur hangen echter wel aantoonbaar samen met het nalevingspercentage.¹⁰ Figuur 33 geeft weer hoe een hogere score op Structuur samenhangt met een hoger nalevingspercentage. Het nalevingspercentage voor een 'gemiddeld' inkooppakket wordt geschat op 37%. De schattingen variëren van minder dan 30% bij een lage score op Structuur tot meer dan 40% bij een hoge score op Structuur. Figuur 34 laat zien dat een hogere score op Cultuur ook samenhangt met een hoger geschat nalevingspercentage. Afhankelijk van de score op Cultuur variëren de schattingen van minder dan 30% tot meer dan 40%.

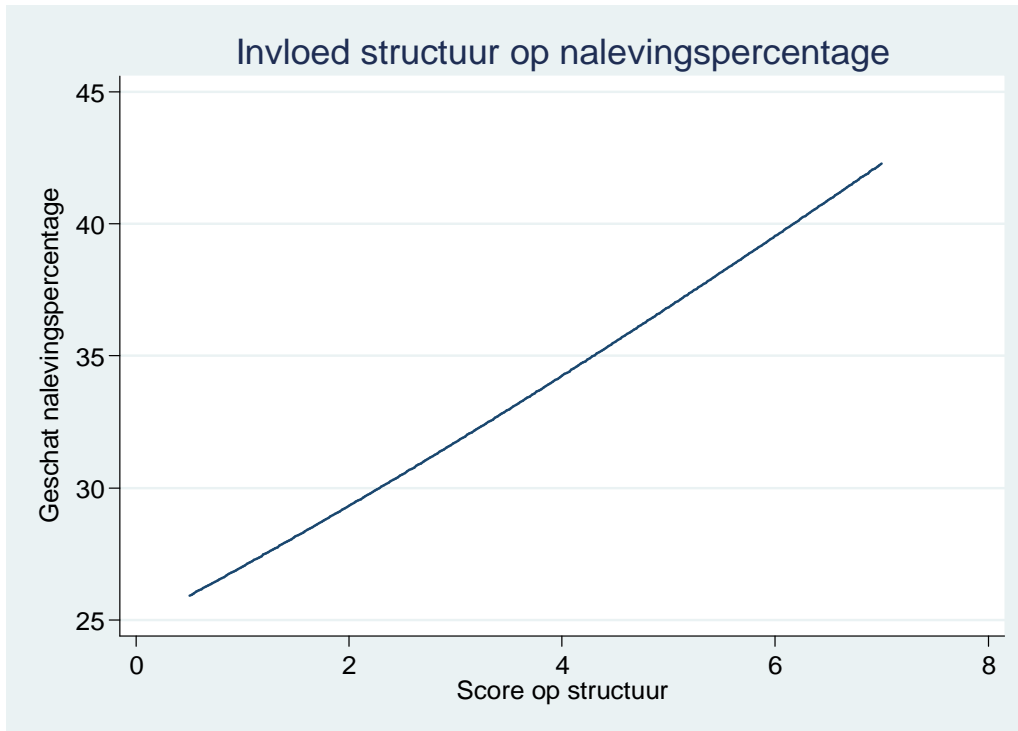
272 Alhoewel volume van het inkooppakket slechts als controlefactor was meegenomen in het model, blijkt het een zeer significante relatie te hebben met het nalevingspercentage.¹¹ Naarmate het inkooppakket een groter volume heeft, is de kans op naleving aanzienlijk groter. Figuur 35 laat zien dat de schatting van de naleving voor kleine inkooppakketten rond de 20% ligt, terwijl voor inkooppakketten met een omvang van tientallen miljoenen meer dan 70% naleving wordt geschat.¹²

¹⁰ De betreffende significantieniveaus zijn (bij tweezijdige toetsing; significant bij $p < .05$): Meerwaarde $p = .84$; Belemmeringen $p = .13$; Cultuur $p = .03$; Structuur $p = .02$; Verantwoording $p = .15$.

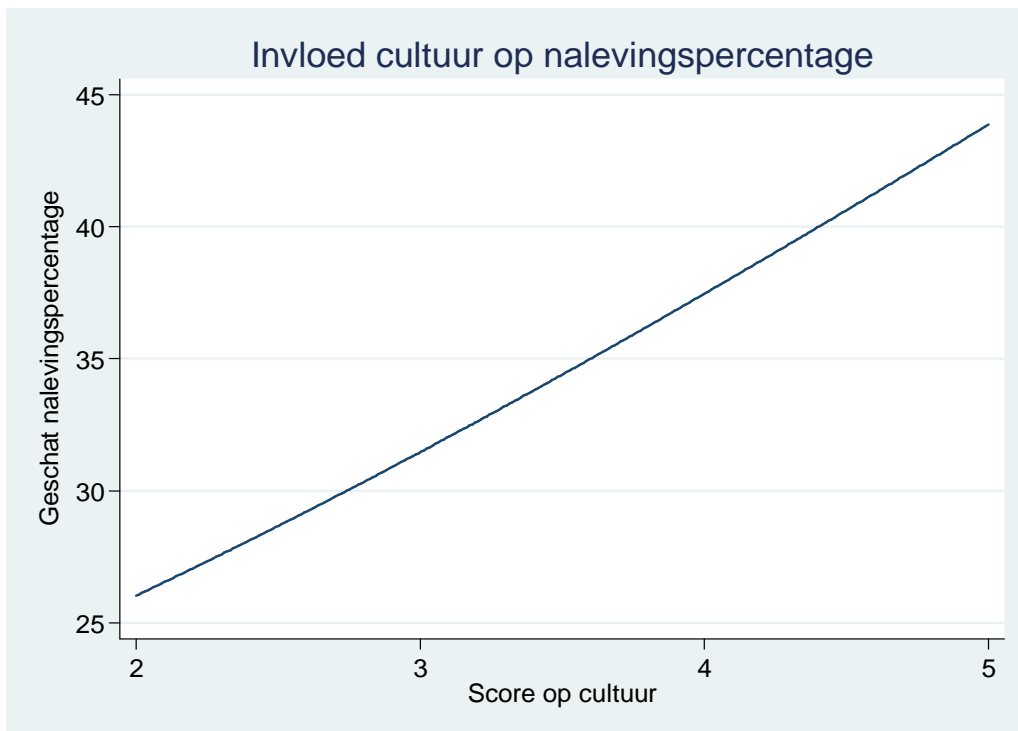
¹¹ De significantie van de relatie van het natuurlijk logaritme van het volume in euro's met het nalevingspercentage : $p < .001$

¹² Een beperkt aantal inkooppakketten heeft een extreem grote omvang. De range van de figuur is hier beperkt tot volumes (tot 36 miljoen euro) die niet als statistische uitbijter wordt aangemerkt op basis van de 1.5 interkwartielafstand van het natuurlijk logaritme van het volume.

SIGNIFICANT

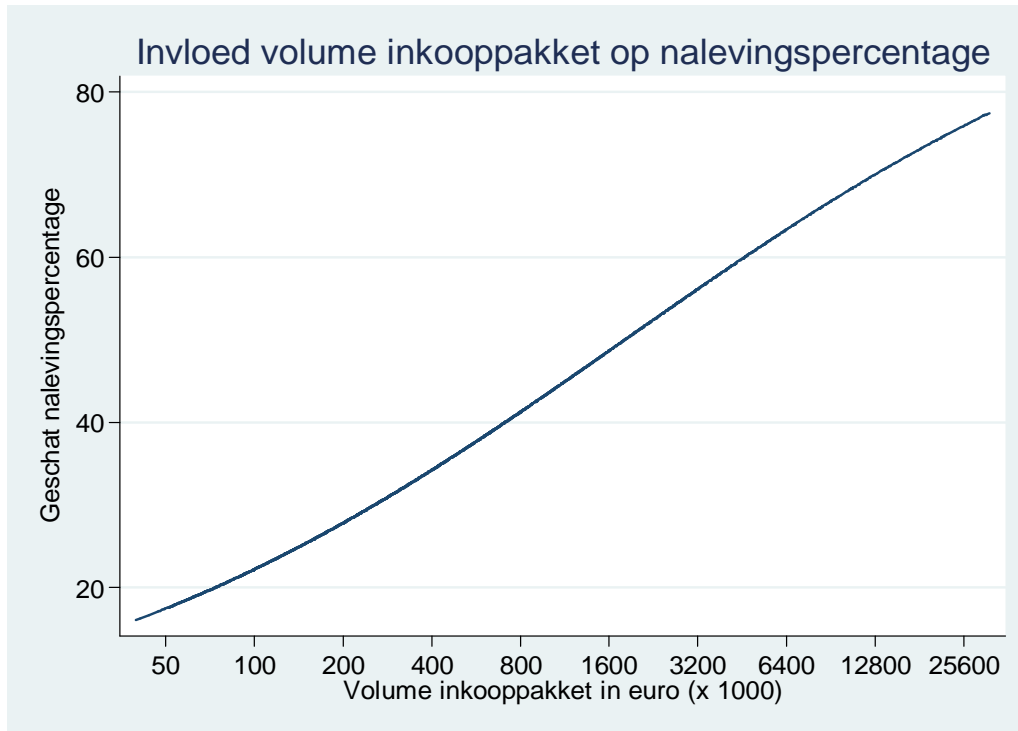


Figuur 33: Invloed structuur op nalevingspercentage



Figuur 34: Invloed structuur op nalevingspercentage

SIGNIFICANT



Figuur 35: Invloed volume inkooppakket op nalevingspercentage

20. Interviews bieden aanknopingspunten voor flankerende maatregelen

273 In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies uit de interviews beschreven. In de interviews is stil gestaan bij bij onderzoeksvragen e, f en g zoals geformuleerd in hoofdstuk 16.

- e. Welke beleidsmaatregelen kunnen worden ingezet om de oorzaken voor niet naleving van Europese aanbestedingsrichtlijnen te verkleinen of weg te nemen?
- f. Welke beleidsmaatregelen kunnen worden ingezet om de oorzaken voor wel naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen te vergroten?
- g. Op welke wijze moeten de beleidsmaatregelen worden geïmplementeerd om effectief de oorzaken voor niet-naleving weg te nemen of de oorzaken voor naleving te stimuleren?

274 De organisaties die zijn geïnterviewd zijn te groeperen in drie hoofdgroepen op basis van de mate van professionaliteit. Binnen deze groepen zijn de reacties zeer vergelijkbaar. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk wordt een typering van deze drie groepen organisaties gegeven. In de paragrafen daarna worden de reacties van de geïnterviewden vertaald naar mogelijke richtingen voor beleidsmaatregelen. Hiermee wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvragen e, f en g van het kwalitatieve onderzoek.

275 De antwoorden op de onderzoeksvragen worden hieronder samengevat, voordat deze in meer detail worden uitgewerkt.

1. Structuurvoorschriften en het stimuleren van inkoop samenwerking kunnen worden ingezet om de oorzaken voor niet-naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen bij kleine organisaties (deels) weg te nemen.
2. Het maken van heldere afspraken kan worden ingezet om de oorzaken voor niet naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen bij grote organisaties verder weg te nemen.
3. Het inzetten van voorbeelden van succesvolle aanbestedingen kan worden ingezet om de oorzaken voor het naleven van Europese aanbestedingsrichtlijnen te stimuleren.
4. De beleidsmaatregelen moeten gericht zijn op cultuurverandering om effectief de oorzaken voor niet-naleving weg te nemen of de oorzaken voor naleving te stimuleren.

276 De antwoorden op deze onderzoeksvragen zijn verwerkt in de geformuleerde conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 2 van dit rapport.

20.1 Organisaties met dezelfde mate van inkoopprofessionaliteit delen dezelfde mening

20.1.1 *Kleine beperkt professionele organisaties*

277 De groep van kleine beperkt professionele organisaties wordt gekenmerkt door een klein aantal (of geen enkele) centrale inkopers. Meestal is het management niet betrokken bij inkoop en is 'iedereen in de organisatie inkoper'. Dit betekent weinig grip op inkoop; mensen in de organisatie weten vaak ook niet (bewust) wat inkoop of een Europese aanbesteding is. In sommige interviews lieten inkopers weten eigenlijk wel te wachten op een afkeurende accountantsverklaring omdat

daarmee de 'sense of urgency' binnen hun organisatie zou groeien. Voor hen is rechtmatigheid een argument voor hun eigenlijke doel: een professionele inkooporganisatie.

20.1.2 *Grote volledig publieke organisaties*

278 Deze tweede groep bestaat uit grote organisaties die volledig afhankelijk zijn van publieke middelen voor hun financiering. Kenmerkend voor deze organisaties is dat zijzelf het gevoel hebben volledig (of op zijn minst bijna volledig) rechtmatig in te kopen. Sommigen van deze organisaties zijn bezig met een inhaalslag om ook de laatste Europese aanbestedingen uit te voeren. Met hun woorden waren dat dan 'de laatste loodjes'.

279 Alle grote volledige publieke organisaties hebben systemen ingericht, waarmee de organisatie grip heeft op de inkoopuitgaven. Rechtmatigheid wordt gezien als randvoorwaarde: als het moet, moet het, maar als het mogelijk is onder de plicht van Europees aanbesteden uit te komen door de geraamde inkoopwaarde onder het drempelbedrag voor Europees aanbesteden te houden, dan gaat de afdeling inkoop daar niet voor liggen.

280 Hoewel niet de hele organisatie doordrongen is van de noodzaak tot aanbesteden volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen, is het hoger management dat wel, waardoor vaak volgens de regels wordt gewerkt. Redenen om toch af te wijken zijn tijd, uniciteit, strategische partnerschappen, lokale werkgelegenheid en sociale doelen (bijvoorbeeld de sociale werkplaats). Lokale belangen spelen met name een rol voor gemeenten, bij andere organisaties speelt dat nauwelijks.

281 In alle grote volledig publieke organisaties wordt in sommige gevallen afgeweken van de aanbestedingsrichtlijnen. Het aantal keer dat dit gebeurt, hangt sterk af van de wijze waarop de keuze tot afwijken van de richtlijnen tot stand komt. Als er een formele beslissing wordt genomen om van de richtlijnen af te wijken (bijvoorbeeld in een tenderboard of door de hoogste functionaris), werpt dit een mogelijkheid op om bezwaar te maken. Echter, wanneer afwijken van de richtlijnen niet een formele keuze is maar als de facto werkwijze in de organisatie is geslopen, is het veel gemakkelijker om van de regels af te wijken en gebeurt dit dan ook vaker. Duidelijke accountability voor keuzes op inkoopgebied helpt dus bij het verhogen van de naleving.

282 De drijfveer van inkoop bij deze organisaties is meestal niet de rechtmatigheid, dat is immers een randvoorwaarde, maar veel meer doelmatigheid en het creëren van meerwaarde.

20.1.3 *Grote bedrijfsmatige georiënteerde organisaties*

283 De organisaties die tot deze derde groep behoren zijn groot in omvang en ontvangen naast publieke middelen ook geld uit derdegeldstromen. Kenmerkend voor deze organisaties is dat zij reeds enkele jaren geleden inkoop hebben geprofessionaliseerd om financiële en strategische meerwaarde te creëren. Oogmerk toentertijd was dus niet rechtmatigheid. Van inkopers die 'politie agentje' bleven spelen is over het algemeen inmiddels afscheid genomen. Zo moeten zorgdivisies bijvoorbeeld concurrerend zijn en vanuit dat belang werkt inkoop samen met deze divisies. Inkoop

stelt vast wat de waardedrijvers zijn en op welke manier inkoop hieraan kan bijdragen. Inkoop heeft zich hierbij niet gericht op de raad van bestuur, maar juist op het management van de divisies.

284 Voor de afdeling inkoop is rechtmatigheid in zijn geheel geen belangrijk onderwerp, als ze maar (strategische) toegevoegde waarde bieden. Overigens vinden deze organisaties wel dat het aanbestedingsproces tot goede resultaten leidt, dus als het mogelijk is en naar verwachting leidt tot de beste resultaten zetten ze het 'instrument' Europees aanbesteden wel in. In de organisaties wordt niet gesproken over Europees aanbesteden tegenover de interne klant ("daar moet je ze niet mee vermoeien"). De klant heeft bepaalde doelstellingen en die probeer je te realiseren. Rechtmatigheid is daarbij het 'probleem' van inkoop.

285 In de volgende paragrafen worden mogelijke richtingen voor beleidsmaatregelen geformuleerd die kunnen helpen bij het vergroten van naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze beleidsmaatregelen zijn gedestilleerd uit opmerkingen van de geïnterviewde aanbestedende diensten of zijn tot stand komen na analyse van de door de geïnterviewde organisaties genoemde problemen.

20.2 Stimulans van buitenaf is een effectieve impuls voor rechtmatigheid

286 De eerste groep beleidsmaatregelen die getroffen kunnen worden bestaan uit interventies als gevolg van een stimulans van buitenaf. Zowel in de survey als tijdens de interviews wordt door een aantal organisaties aangegeven dat in sommige gevallen een dergelijke externe stimulans zeer krachtig kan zijn om de rechtmatigheid te vergroten.

287 Alle organisaties waar de inkoop op orde is gebracht, dat wil zeggen (volgens de organisaties zelf) de inkoopuitgaven onder controle hebben, over voldoende personele capaciteit beschikken en Europees aanbesteden als uitgangspunt hanteren, hebben een moment gekend waarop door het management is besloten om de ontwikkelingen rond inkoop te stimuleren om rechtmatigheid te verbeteren. Deze beslissing kwam in een groot deel van de gevallen voort uit een stimulans van buitenaf, zoals een afkeurende accountantsverklaring. De gevolgen van een afkeurende verklaring kunnen groot zijn. Met name gezichtsverlies wordt genoemd, maar ook politieke onwenselijkheid en gemeenten kunnen zelfs onder curatele gesteld worden door de provincie. Een afkeurende verklaring betekent altijd 'buikpijn' voor het hoger management en is dus een sterke prikkel om inkoop rechtmatig te laten verlopen.

288 Na een stimulans van buitenaf volgt meestal eerst het beschikbaar stellen van capaciteit om deze capaciteit vervolgens te organiseren in een afdeling inkoop. Daarna wordt de rol van inkoop verankerd in de processen van de organisatie. Dit laatste gebeurt met wisselende diepgang, maar is van groot belang voor de mogelijkheden van de afdeling. Wanneer alle facturen bijvoorbeeld een inkoopordernummer nodig hebben om betaald te kunnen worden, heeft de afdeling Inkoop meer mogelijkheden om de wijze van inkopen te beïnvloeden.

289 In organisaties waar de rol van Inkoop goed verankerd is in de organisatie werd het voor de inkopers mogelijk om niet als 'politieagent voor rechtmatigheid' op te moeten treden, maar zichzelf

en de afdeling inkoop als geheel te verkopen als strategische meerwaarde voor de interne klant. Door de opgelegde verplichting leert de organisatie het voordeel van de inkoopfunctie kennen en komt men steeds vaker uit zichzelf naar inkoop toe. Andersom werd ook opgemerkt dat het niet echt werkt als inkoop zichzelf probeert te verkopen met strategische meerwaarde als compliance optioneel is. Dan worden de afdeling inkoop toch alsnog steeds gepasseerd.

20.3 Precieze inhoud en betekenis van termen als ‘rechtmatigheid’ en ‘naleving’ worden verschillend geïnterpreteerd.

290 Voor de grotere organisaties geldt vaak dat het onduidelijk is wat rechtmatigheid inhoudt en wanneer iets aanbestedingsplichtig is. Het gevoel bestaat dat er vrijwel volledig rechtmatig wordt ingekocht, terwijl dit niet blijkt uit het kwantitatieve onderzoek. Deze verschillen werden bijvoorbeeld veroorzaakt door een andere interpretatie van welke inkopen wel en welke niet bij elkaar dienen te worden opgeteld om de aanbestedingsplicht te bepalen, hoe omgegaan dient te worden met opdrachtverlening en de status van formele beslissingen (al dan niet goedgekeurd door interne juristen) om af te wijken van de Europese aanbestedingsrichtlijnen,

291 Het begrip rechtmatigheid is te complex om eenvoudig toezicht op uit te kunnen oefenen en ‘trekt’ de discussie naar onze mening te veel in het juridische domein.

292 Wij adviseren om heldere en transparante richtlijnen te ontwikkelen met en voor aanbestedende diensten voor een eenduidige interpretatie van deze begrippen. Hierbij kunnen de begrippen rechtmatigheid en naleving vereenvoudigd worden tot transparante criteria waarover weinig discussie kan ontstaan.

20.3.1 Normbesef is groot genoeg, regels zijn onduidelijk

293 Inkoopers hebben voldoende normbesef, maar verkeren in tweestrijd tussen rechtmatigheid en doelmatigheid. Ze willen hun interne klant optimaal bedienen, waardoor ze bereid zijn de grijze gebieden van rechtmatigheid op te zoeken.

294 Er bestaat vrijwel altijd een druk vanuit de organisatie om een inkoop niet volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen uit te voeren. De meeste inkoopers willen wel meedenken over manieren om onder de drempel te komen. In hun ogen is dat rechtmatig als de jurist daar goedkeuring aan geeft, bijvoorbeeld door een deel niet in te kopen maar door eigen personeel te laten uitvoeren of door de scope van de opdracht te verkleinen.

20.4 ‘Verkoop’ de strategische meerwaarde van inkoop met behulp van succesvolle voorbeelden

295 Uit de interviews blijkt dat met name het management van veel aanbestedende diensten nog niet altijd de meerwaarde ziet specifiek van Europees aanbesteden. Van concurrentiestelling in brede zin wordt de meerwaarde over het algemeen meer herkend. Met behulp van succesverhalen kan de meerwaarde van Europees aanbesteden meer zichtbaar worden gemaakt. Het gaat daarbij

om succesvolle aanbestedingen, waarbij het resultaat niet bereikt had kunnen worden zonder een Europese aanbesteding uit te voeren.

296 Deze succesvolle voorbeelden moeten opgenomen worden in de media, literatuur en communicatiekanalen van de managers. Er moet voorkomen worden dat alleen inkopers lezen over het succes van Europees aanbesteden, terwijl juist het management bereikt zou moeten worden. De waarde van inkoop zou een vast onderdeel op de agenda van het management moeten worden.

20.5 Focus beleidsmaatregelen op cultuurverandering

297 Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat de cultuur een belangrijk startpunt voor verandering is. Nadat de cultuur is veranderd door bijvoorbeeld een afkeurende accountantsverklaring, volgt de structuur daarna vanzelf. Ook blijkt uit de survey dat organisaties waarbij een Europese aanbestedingscultuur heerst, er nauwelijks belemmeringen worden ervaren om Europees aan te besteden.

298 Voor de interne opdrachtgevers van inkoop is er soms weinig prikkel om rechtmatig in te kopen, blijkt uit de interviews. Zij hebben er last van als ze het doen (duurt lang, minder flexibel, minder eigen beschikking), terwijl zij zelf niet worden afgerekend als ze niet rechtmatig inkopen. De afdeling inkoop heeft in dat geval geen recht van spreken meer binnen de organisatie. In andere organisaties voert het hoger management echter wel druk uit om rechtmatig in te kopen en moeten budgethouders goede argumenten hebben om van de regels af te wijken. Vaak is dan het advies van inkoop zwaarwegend. Toch blijft er vanuit budgethouders een drive bestaan om de Europese aanbestedingsrichtlijnen niet te volgen. Dit betekent dat de opdrachtwaarde wordt verlaagd door bijvoorbeeld een deel zelf te doen, het opknippen van opdrachten et cetera. Zonder cultuurverandering verandert er in dergelijke organisaties weinig.

A. Methodologische verantwoording

01 In deze bijlage wordt de onderzoeksmethodiek beschreven van het kwantitatief onderzoek naar de mate van naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In dit hoofdstuk wordt eerst aandacht besteed aan de doelstelling en uitgangspunten van het kwantitatieve onderzoek met daarbij de gehanteerde rekenmethodiek. Vervolgens wordt de onderzoeksmethodiek toegelicht.

Hoe wordt het begrip naleving in dit onderzoek gedefinieerd?

02 Onder het begrip naleving wordt verstaan de Europees aanbestede inkoop als percentage van het aanbestedingsplichtige deel van de inkoop, op grond van de Richtlijn 2004/18/EG. De 'mate van naleving' van aanbestedende diensten wordt in dit onderzoek bepaald door de verhouding (uitgedrukt in percentages) tussen het geschatte Europees aanbestede inkoopvolume ten opzichte van het geschatte inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden. Het inkoopvolume dat niet aanbestedingsplichtig is, blijft buiten beschouwing.

03 Het niet aanbesteden (bewust of onbewust) leidt tot een lager nalevingspercentage. Het correct toepassen van aanbestedingsregels - zoals het in acht nemen van de grondbeginselen van Europees aanbesteden - heeft in dit onderzoek geen invloed op de mate van naleving. Er is sprake van naleving wanneer een aan- of afkondiging van een opdracht op de Tender Electronic Daily (TED) database (<http://ted.europa.eu>) is geplaatst in de periode van 1 januari 2007 tot en met 2010.

04 De aanbestedende diensten voortkomend uit het Besluit aanbestedingsregels speciale sectoren (BASS) maken geen onderdeel uit van de onderzoekspopulatie. Publiekprivate samenwerkingsverbanden tussen overheid en bedrijfsleven maken eveneens geen onderdeel uit van de onderzoekspopulatie, tenzij deze duidelijk herleidbaar zijn op een aanbestedende dienst. Reden hiervan is dat dit uitgaven zijn en niet gekenmerkt worden als inkoop. Aanbestedingen die uitgevoerd worden door inkoop samenwerkingen en die herleidbaar zijn tot aanbestedende diensten doordat de naam van de betreffende aanbestedende dienst is vermeld, worden vanzelfsprekend wel meegenomen in het onderzoek.

05 Voor het bepalen van het aantal aanbestedingen geldt dat een aanbesteding voor meerdere aanbestedende diensten voor iedere aanbestedende dienst geteld wordt. Ook een aanbesteding die behoort tot meerdere inkoop pakketten en uit meerdere percelen bestaat wordt meerdere malen meegeteld. Hoewel het een vertekend beeld kan opleveren (er vindt immers maar één aan- en afkondiging plaats), zijn we van mening dat dit meer recht doet aan de inkooppraktijk. Eén perceel kan namelijk goed als één aanbesteding op de markt gezet worden. Een concreet voorbeeld is inkoop samenwerking in de gemeentelijke markt waar één gemeente voor meerdere gemeenten de offerteaanvraag opstelt, waarbij vaak iedere gemeente één perceel behelst.

Gehanteerde operationalisering van het begrip naleving

06 Bovenstaande uitgangspunten samengevat leiden tot de volgende definitie van naleving die wordt gehanteerd in dit onderzoek:

1. Naleving van een inkooppakket: een Europees aanbestedingsplichtig inkooppakket dat tijdens de aanbestedbare periode is aanbesteed:
 - a. Aanbestedingsplichtig inkooppakket: een inkooppakket waarbij het inkoopvolume in 2010 (of eventueel 2008 indien het inkoopvolume over 2010 niet beschikbaar is) vermenigvuldigd met de contractduur in jaren de aanbestedingsgrens overstijgt. De contractduur van een inkooppakket wordt vastgesteld op basis van gegevens uit de TED-database;
 - b. Aanbestedbare periode: de periode van 1-1-2007 tot en met 31-12-2010.
 - c. Aanbesteed inkooppakket: een aanbestedingsplichtig inkooppakket waarvan een bij dit inkooppakket horende aanbesteding voorkomt in een aan- of afkondiging in de TED-database gedurende de aanbestedbare periode;
2. Naleving van een aanbestedende dienst: het aantal (of som van het inkoopvolume van) aanbestede inkooppakketten gedeeld door het totaal aantal (of som van het inkoopvolume) aanbestedingsplichtige pakketten van die aanbestedende dienst;
3. Naleving van een sector: het aantal (of som van het inkoopvolume van) aanbestede inkooppakketten gedeeld door het totaal aantal (of som van het inkoopvolume) aanbestedingsplichtige pakketten van de sector.

07 Deze definitie is geoperationaliseerd in acht indicatoren die worden gebruikt om de mate van naleving per sector te bepalen. De eerste indicator is de gemiddelde naleving van een sector op totaalniveau (over alle typen opdrachten heen). Daarnaast zijn er drie indicatoren voor naleving per opdrachttype (diensten, werken en leveringen).

08 Deze vier indicatoren worden zowel berekend op basis van inkoopvolumes, als op basis van het aantal inkooppakketten. Dit maakt in totaal 8 indicatoren. In Tabel 24 wordt een korte definitie per indicator gegeven.

09 Bij het bepalen van de naleving per sector wordt het nalevingspercentage berekend door de som van alle aanbestede inkooppakketten binnen de sector te delen door de som van alle aanbestedingsplichtige inkooppakketten¹³. Hierdoor wordt rekening gehouden met de grootte van het inkoopvolume van een aanbestedende dienst: een aanbestedende dienst met een hoog aanbestedingsplichtig volume heeft meer impact op het nalevingspercentage van de sector dan een dienst met een laag aanbestedingsplichtig volume.

¹³ Een alternatieve methode is om het nalevingspercentage te berekenen door het gemiddelde van de nalevingspercentages van de diensten binnen een sector te nemen. Bij die methode wordt echter geen rekening gehouden met de grootte van het inkoopvolume van een aanbestedende dienst.

S I G N I F I C A N T

Indicator	Op basis van volume	Op basis van aantal pakketten
Totaal	<i>aanbesteed volume/aanbestedingsplichtig volume (van een sector als geheel)</i>	<i>aanbestede pakketten/aanbestedingsplichtige pakketten (van een sector als geheel)</i>
Diensten	<i>aanbesteed volume dienstenpakketten/ aanbestedingsplichtig volume dienstenpakketten (van een sector als geheel)</i>	<i>aanbestede dienstenpakketten/ aanbestedingsplichtige dienstenpakketten (van een sector als geheel)</i>
Werken	<i>aanbesteed volume werkenpakketten/ aanbestedingsplichtig volume werkenpakketten (van een sector als geheel)</i>	<i>aanbestede werkenpakketten/ aanbestedingsplichtige werkenpakketten (van een sector als geheel)</i>
Levering	<i>aanbesteed volume leveringspakketten/ aanbestedingsplichtig volume leveringspakketten (van een sector als geheel)</i>	<i>aanbestede leveringspakketten/ aanbestedingsplichtige leveringspakketten (van een sector als geheel)</i>

Tabel 24: Definitie indicatoren

Omvang van de steekproef

- 10 Het is niet noodzakelijk om gegevens van alle aanbestedende diensten in een sector te verzamelen om een betrouwbaar inzicht te verwerven. Met behulp van een steekproef wordt een optimum bereikt tussen betrouwbaarheid en uitvoeringskosten.
- 11 Voor het bepalen van de betrouwbaarheid per sector is een tweedeling gemaakt in de sectoren ten aanzien van de resultaten (zie Tabel 25):
1. Een nalevingspercentage met zeggingskracht: de resultaten hebben zeggingskracht voor alle aanbestedende diensten binnen die sector. Als foutmarge voor het nalevingspercentage is plus of min 5%-punt gehanteerd;
 2. Een indicatief nalevingspercentage: de steekproef moet een indicatie geven voor de aanbestedende diensten in die sector. Als foutmarge voor het nalevingspercentage is plus of min 10%-punt gehanteerd.
- 12 Omwille van beperkte beschikbaarheid van data over bepaalde sectoren is hier gedurende het onderzoek een derde categorie aan toegevoegd, namelijk het verkrijgen van alleen inzicht in het aantal uitgevoerde aanbestedingen.

S I G N I F I C A N T

a. Zeggingskracht	b. Indicatief	c. Aantal aanbestedingen
Kerndepartementen	Grote gemeenten > 100.000 inwoners	Voortgezet onderwijs
Kleine gemeenten < 20.000 inwoners	Provincies	Academische ziekenhuizen
Middelgrote gemeenten 20.000 – 100.000 inwoners	Waterschappen	
Publiek gefinancierde universiteiten en hogescholen	Politieregio's (inclusief KLPD)	
Regionale opleidingscentra (ROC's, inclusief AOC's)	Agentschappen en ZBO's	

Tabel 25: Mate van zeggingskracht voor de verschillende sectoren

13 In Tabel 26 is te vinden hoeveel ontvangen waarnemingen er per sector nodig zijn voor een betrouwbaar beeld. In het uitvragen van gegevens zijn vanzelfsprekend beduidend meer organisaties in een sector aangeschreven om te anticiperen op mogelijke non-respons.

Nalevingscategorie	Aantal in populatie	Benodigd aantal waarnemingen	Daadwerkelijk aantal waarnemingen
Kerndepartement	13	5	13
Gemeenten < 20.000	156	24	29
Gemeenten > 20.000 < 100.000	236	23	26
Gemeente >100.000	26	7	8
Provincies	12	7	10
Waterschappen	25	8	13
Academische Ziekenhuizen	8	6	-
Politieregio's (incl. KLPD)	26	5	10
Hoger onderwijs	54	34	33
ZBO's en agentschappen ¹⁴	-	5	5
Voortgezet Onderwijs	357	11	-
Regionale opleidingscentra	72	29	18

Tabel 26: Benodigd aantal en daadwerkelijk aantal waarnemingen per sector

¹⁴ Voor ZBO's en agentschappen is geen steekproef getrokken, maar zijn 5 specifieke diensten meegenomen in de analyse.

S I G N I F I C A N T

14 Het benodigd aantal waarnemingen is gebaseerd op de veronderstelling dat de naleving en de spreiding niet substantieel zijn gewijzigd ten opzichte van de nalevingsmeting 2008. De daadwerkelijke aantallen waarnemingen zijn de aantallen die in dit onderzoek zijn gebruikt. Deze aantallen waarnemingen zijn voldoende om aan de betrouwbaarheidsnormen zoals in alinea 11 genoemd te voldoen.

Bepalen van de betrouwbaarheid van het nalevingspercentage per sector

15 Betrouwbaarheid gaat over beperken van invloed van toevallige (random) fouten met als centrale vraag: in welke mate levert herhaald meten hetzelfde resultaat op? De betrouwbaarheid is afhankelijk van de omvang van het aantal aanbestedende diensten in de sector, maar veel meer nog van de spreiding in de resultaten.

16 Voor het bepalen van de betrouwbaarheid van het nalevingspercentage per sector is gebruikgemaakt van een berekening volgens de beta-binomiale verdeling, met een correctie voor de eindigheid van de populaties.

17 De beta-binomiale verdeling is hier relevant, omdat het hier gaat om een verdeling van proporties (nalevingspercentages) die voor verschillende organisaties worden geobserveerd op basis van de naleving voor de in de betreffende organisatie geldende inkooppakketten. De beta-binomiale verdeling houdt er rekening mee dat organisaties in een sector in meer of mindere mate van elkaar kunnen verschillen in de geobserveerde percentages, de zogenaamde variantie. Lijken organisaties veel op elkaar (de variantie is klein), dan kan met een kleiner aantal diensten worden volstaan dan in het geval dat de organisaties veel van elkaar verschillen. De variantie (s^2) is berekend volgens de beta-binomiale distributie.

18 De variantie wordt als volgt berekend:

$$s^2 = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^N \text{var} \left(\frac{x_j}{n_j} \right) = \frac{N \sum_{j=1}^N n_j (\hat{\pi}_j - \hat{\pi})^2}{(N-1) \sum_{j=1}^N n_j}$$

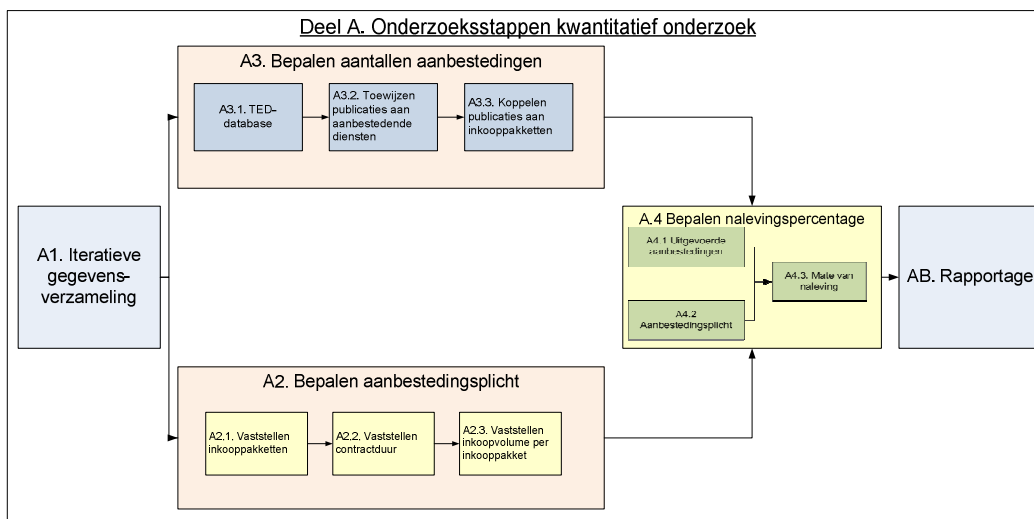
Waarbij

- x_j = aantal geobserveerde inkooppakketten met naleving
- n_j = aantal observaties van inkooppakketten binnen de organisatie
- N = aantal organisaties
- π_j = nalevingspercentage van de aanbestedende dienst
- π = (geschat¹⁵) nalevingspercentage van de sector

¹⁵ De term 'geschat' is hier van toepassing omdat het gebaseerd is op een steekproef, niet op de volledige populatie.

In vier stappen naar resultaten van het kwantitatieve onderzoek

19 Figuur 36 geeft de vier stappen van het kwantitatief onderzoek weer die benodigd zijn om tot de rapportage te komen, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. Het betreft hier de stappen A1 tot en met A4. Deze vier stappen worden hieronder een voor een toegelicht.



Figuur 36: Onderzoeksstappen kwantitatief onderzoek

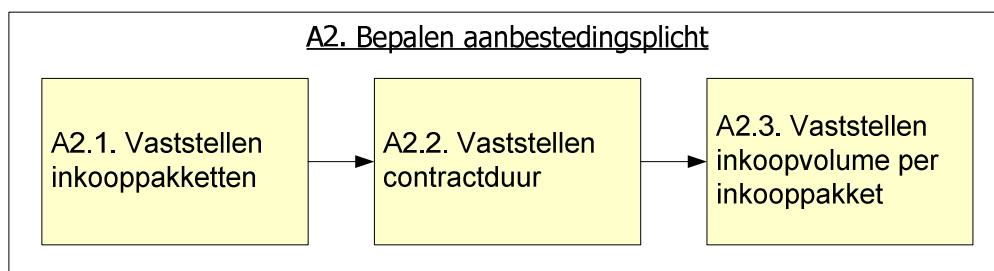
A.1 Iteratieve gegevensverzameling om betrouwbaarheid te garanderen

20 Het kwantitatieve onderzoek start met gegevensverzameling. Dit is een iteratief proces waar op basis van de daadwerkelijk waargenomen spreiding in de resultaten wordt nagegaan of de steekproefgrootte inmiddels voldoende is. Als de steekproefomvang op basis van de waargenomen spreiding niet voldoende blijkt te zijn, dan zijn alsnog extra aanbestedende diensten toegevoegd aan de steekproef, totdat de gewenste respons is behaald.

A.2 Bepalen aanbestedingsplicht

21 Volgens de definitie van naleving in dit onderzoek bestaat de aanbestedingsplicht uit het moeten aanbesteden van de inkooppakketten waarvan de uitgaven in een jaar, vermenigvuldigd met de contractduur, de drempelwaarden van het betreffende type opdracht (werken/leveringen/diensten) overschrijden. Hiervoor moeten inkooppakketten, de contractduur per inkooppakket alsook de inkoopvolumes per aanbestedende dienst per inkooppakket worden vastgesteld.

22 In onderstaande Figuur 37 zijn deze stappen geschetst.



Figuur 37: Bepalen aanbestedingsplichtig volume per inkooppakket

A.2.1 Vaststellen inkooppakketten

23 Naast een basis inkooppakkettenlijst is er per sector een sectorspecifieke lijst opgesteld, om daarmee de inkooppakketten zoveel mogelijk homogeen te maken. Een voorbeeld is dat de Wmo-zorguitgaven in een gemeente van andere orde zijn dan zorguitgaven binnen een academisch ziekenhuis.

24 Bij de keuze voor sectorspecifieke inkooppakketten (en dus een afwijkende lijst ten opzichte van het voorgaande onderzoek) is de afweging gemaakt tussen enerzijds het beter aansluiten op de praktijk en anderzijds de vermindering van de vergelijkbaarheid van de resultaten met voorgaande jaren. Op basis van het uitgangspunt 'draagvlak door duidelijkheid' is gekozen voor meer aansluiting bij de praktijk.

A.2.2 Vaststellen contractduur

25 De contractduur per inkooppakket is vastgesteld op basis van de gemiddelde contractduur die in de aankondiging van aanbestedingen in de TED-database zijn gevonden. Indien in de TED-database geen contractduur is gevonden, wordt uitgegaan van een contractduur van 48 maanden. De contractduur per inkooppakket is het gemiddelde van de contractduur van de aan het betreffende inkooppakket gekoppelde aanbestedingen. Dit varieert van een contractduur van aanbestedingsplichtige inkooppakketten tussen de 36,0 en 52,3 maanden.

S I G N I F I C A N T

A.2.3 Vaststellen inkoopvolume per inkooppakket

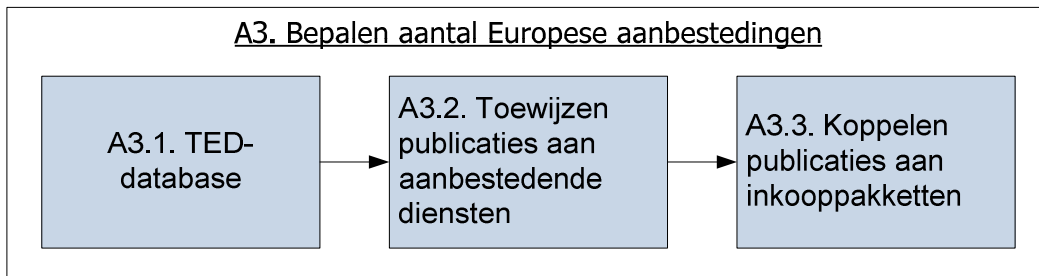
26 Per aanbestedende dienst wordt per inkooppakket het inkoopvolume vastgesteld dat is uitgegeven gedurende de contractduur van het betreffende inkooppakket. Uit efficiencyoverwegingen zijn de uitgaven over een jaar gebruikt en zijn deze vermenigvuldigd met de contractduur om het inkoopvolume van een inkooppakket te schatten.

27 Voor het verzamelen van de inkoopvolumes is het volgende regime gehanteerd:

1. Inkoopdiagnoses uit 2010 worden opgevraagd conform de inkooppakketlijst per sector die ten behoeve van dit onderzoek is opgesteld;
2. Inkoopdiagnoses uit 2010 worden opgevraagd conform een eigen format van de aanbestedende dienst en worden vertaald naar de inkooppakketten die in dit onderzoek worden gebruikt;
3. Inkoopvolumes uit 2008 worden gebruikt en worden vertaald naar de inkooppakketten die in dit onderzoek worden gebruikt.

A.3 Bepalen van het aantal aanbestedingen

28 Het bepalen van het aantal uitgevoerde aanbestedingen vindt plaats parallel aan het bepalen van de aanbestedingsplicht (A2) en bestaat uit de volgende (drie) stappen (Figuur 38).



Figuur 38: Bepalen van aantal aanbestedingen

A.3.1 Het verzamelen van publicaties uit de TED-database

29 De TED-database staat voor Tenders Electronic Daily waarin alle Europese aanbestedingen worden gepubliceerd. Voor het onderzoek is een databaseversie van de in TED gepubliceerde aanbestedingen ontvangen van het Directorate General Internal Markets & Services (directorate C Economic analysis and e-procurement). Voor de bepaling van de aanbestede inkooppakketten zijn aankondigingen uit de periode 2007 tot en met 2010 gebruikt, in verband met de gemiddelde contractduur van 4 jaar.

S I G N I F I C A N T

A.3.2 *Het toewijzen van publicaties aan aanbestedende diensten*

30 De publicaties in de TED-database zijn toegewezen aan aanbestedende diensten. Indien een publicatie namens meerdere aanbestedende diensten is gepubliceerd - bijvoorbeeld in geval van inkoop samenwerking - is deze publicatie aan elk van de genoemde aanbestedende diensten toegewezen. Indien er sprake is van zowel een aankondiging als een afkondiging van dezelfde opdracht, is deze slechts eenmaal meegeteld.

31 Aankondigingen zijn geautomatiseerd toegewezen aan aanbestedende diensten op basis van zoektermen per dienst die voorkomen in de informatie in de publicatie. Er is gezocht in de volgende velden in de TED-database:

1. Aanbestedende organisatie (*Controlling authority or entity* in de TED-database);
2. Tweede aanbestedende organisatie (*Published name if different* in de TED-database);
3. Beschrijving (*Description* in de TED-database).

32 Door middel van het zoeken op relevante zoektermen voor de aanbestedende dienst in de informatie in de publicatie is de aanbesteding aan de aanbestedende dienst gekoppeld. Hierbij worden twee typen publicaties onderscheiden:

1. Publicaties van aanbestedingen van diensten binnen een inkoop samenwerking.
Bij aanbestedingen van diensten binnen inkoop samenwerkingen moeten bepaalde zoektermen voorkomen, waarna de aanbesteding aan alle aanbestedende diensten binnen de inkoop samenwerking toegewezen wordt.

Voorbeeld

Aanbestedingen met de zoekterm 'gemeenschappelijk inkoopbureau regio rivierenland' (of varianten daarop) worden toegewezen aan alle gemeenten binnen het gemeenschappelijk inkoopbureau Regio Rivierenland.

2. Publicaties van aanbestedingen van diensten buiten een inkoop samenwerking om.
Bij aanbestedingen van diensten buiten inkoop samenwerkingen om moeten bepaalde (combinaties van) zoektermen voorkomen.

Voorbeeld

Voor de gemeente Utrecht wordt gezocht naar de zoektermen 'gemeente' en 'utrecht', voor de provincie Utrecht wordt gezocht naar de termen 'provincie' en 'utrecht'. Per dienst kunnen er meerdere termen opgegeven zijn, bijvoorbeeld 'ministerie' en 'LNV', 'ministerie' en 'Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit' en 'ministerie' en 'Landbouw, Natuur en Visserij'.

Het kan voorkomen dat in de aanbesteding zowel de inkoopsamenwerking als de daaronder vallende diensten genoemd worden, waardoor zowel de inkoopsamenwerking als de aanbestedende dienst een toewijzing aan de aanbesteding oplevert. Om dubbel toewijzen van dezelfde aanbesteding aan dezelfde aanbestedende dienst te voorkomen, wordt er niet toegewezen indien uit de publicaties van de aanbesteding ook blijkt dat het om een inkoopsamenwerking gaat.

A.3.3 Koppelen van aanbestedingen aan inkooppakketten

33 Op basis van de in de publicaties van de aanbesteding genoemde kenmerken is de aanbesteding automatisch gekoppeld aan een inkooppakket. Op deze manier ontstaat een overzicht van het aantal aanbestedingen per aanbestedende dienst per inkooppakket. Om de aanbestedingen automatisch te kunnen koppelen worden vier koppelregels toegepast:

1. Aanbestedingen worden gekoppeld aan inkooppakketten op basis van CPV-code;
2. Aanbestedingen worden gekoppeld aan inkooppakketten op basis van het onderwerp;
3. Aanbestedingen worden gekoppeld aan inkooppakketten op basis van de zoektermen in de publicatie;
4. Indien aanbestedingen niet automatisch kunnen worden gekoppeld aan een inkooppakket, vindt de koppeling handmatig plaats.

34 Iedere koppelregel kan leiden tot de toewijzing van een aanbesteding aan een enkele tot meerdere inkooppakketten. Indien op basis van de koppelregels geen eenduidige toewijzing aan een inkooppakket gemaakt wordt, is deze handmatig gecontroleerd.

Voorbeeld

Op basis van de CPV-code wordt een aanbesteding aan inkooppakket 301 (Aanschaf, installatie, beheer en onderhoud hardware), terwijl op basis van het onderwerp van de aanbesteding wordt gekoppeld aan 303 (Netwerken/infrastructuur (aanschaf, installatie, beheer en onderhoud)). Handmatige controle wijst dan bijvoorbeeld uit dat het om inkooppakket 301 gaat.

A3.3.1. Aanbestedingen worden gekoppeld aan inkooppakketten op basis van de CPV-code

35 Wanneer een aanbesteding op de TED wordt gepubliceerd, worden er door de inkoper altijd een of meer CPV-codes toegevoegd aan de aankondiging om de aanbesteding te kunnen classificeren. Het aantal te gebruiken CPV-codes per aanbesteding is ongelimiteerd. CPV staat voor Common Procurement Vocabulary en geldt als Europese standaard om inkoop te kunnen

S I G N I F I C A N T

classificeren. Sommige CPV-codes hebben een zeer algemeen karakter, waardoor niet alle aanbestedingen eenduidig via de CPV-code aan een inkooppakket kunnen worden gekoppeld.

36 Van alle in de TED-database gebruikte CPV-codes is handmatig bepaald bij welk inkooppakket de CPV-code hoort. Een CPV-code kan maar aan één inkooppakket gekoppeld zijn. De koppeling wordt niet gemaakt als onduidelijk is wat exact het bijbehorend inkooppakket is. Van de 4.144 in de TED-database voorkomende CPV-codes zijn er 3.210 gekoppeld aan een inkooppakket.

Voorbeeld

CPV 29840000 (Cateringuitrusting) is gekoppeld aan inkooppakket 706 (Catering).

A3.3.2. Aanbestedingen worden gekoppeld aan inkooppakketten op onderwerp

Bij alle aanbestedingen die in de TED-database worden gepubliceerd, wordt door de in koper een onderwerp van de aanbesteding ingevuld. In totaal zijn er 2.619 verschillende onderwerpen opgegeven. Van de 400 meest genoemde onderwerpen zijn er 227 eenduidig genoeg om direct aan een enkel inkooppakket te koppelen.

Voorbeeld

Het onderwerp 'Tijdelijk personeel' is gekoppeld aan inkooppakket 402 (Uitzendkrachten).

A3.3.3. Aanbestedingen worden gekoppeld aan inkooppakketten op basis van zoektermen in de publicatie

37 Aanbestedingen zijn geautomatiseerd toegewezen aan inkooppakketten op basis van opgegeven termen per inkooppakket die in een aantal velden van de publicatie kunnen voorkomen. Er wordt gezocht in de volgende velden uit de TED-database:

1. Onderwerp (*Title* in de TED-database);
2. Beschrijving (*Description* in de TED-database).

Op basis van de inhoud van deze velden wordt door middel van relevante termen voor het inkooppakket bepaald of de aanbesteding bij het betreffende inkooppakket hoort.

Voorbeeld

De termen bedrijfskleding, dienstkleding, dienstenkleding, uniformen en uniforms zijn gekoppeld aan inkooppakket 103 (Bedrijfskleding).

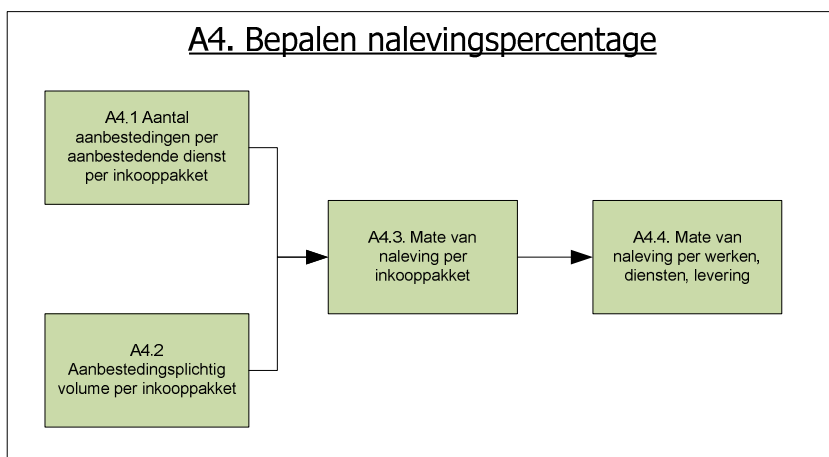
A3.3.4. Aanbestedingen worden handmatig gekoppeld aan inkooppakketten

38 Indien de drie eerder genoemde regels geen koppeling tussen een aanbesteding en een inkooppakket opleveren, is de aanbesteding handmatig toegewezen aan een inkooppakket op basis van alle bekende gegevens over de aanbesteding. Voor 9% van alle aanbestedingen is dit het geval geweest.

A.4 Naleving = uitgevoerde aanbestedingen/aanbestedingsplichtig inkoopvolume

39 Het nalevingspercentage van een aanbestedende dienst wordt bepaald door in A4 te bepalen welk deel van de inkooppakketten (in volume en aantallen) die aanbesteed moesten worden, ook daadwerkelijk aanbesteed zijn.

40 In deze stap worden de twee voorgaande stappen (A2 en A3) samengebracht. De TED-publicaties en inkoopvolumes worden samengebracht om de nalevingspercentages vast te stellen, op het totaalniveau en ook per type opdracht (diensten, werken en levering). Er wordt zowel een percentage berekend op basis van het aantal inkooppakketten als op basis van het inkoopvolume. Hierbij wordt de regel gehanteerd dat indien er één aanbesteding wordt gekoppeld aan een aanbestedingsplichtig inkooppakket, dit volledige naleving op dit inkooppakket betekent. In de meeste gevallen is uit de publicatie van de aanbesteding namelijk niet op te maken wat de omvang van het inkoopvolume van de aanbesteding is.



Figuur 39: Bepalen nalevingspercentage

Controle op de uitgevoerde stappen

41 De stappen A1 tot en met A4 zijn voor een belangrijk deel geautomatiseerd uitgevoerd, waarbij in iedere stap de mogelijkheid tot fouten bestaat. Om fouten te minimaliseren zijn daarom de volgende handmatige controles uitgevoerd op zowel de toewijzing van aanbestedingen aan inkooppakketten als de koppeling tussen aanbestedingen en aanbestedende diensten:

1. Alle aanbestedingen waar geen eenduidige koppeling van de aanbesteding aan een inkooppakket mogelijk is op basis van de koppelregels, zijn gecontroleerd (4.650 van de 14.832 aanbestedingen zijn op deze manier gecontroleerd);
2. Alle aanbestedingen waar de koppeling op slechts 1 van de 4 koppelregels is gedaan, zijn gecontroleerd (bij 7.180 van de 14.832 aanbestedingen is op deze manier gecontroleerd);
3. Alle aanbestedingen gekoppeld aan niet aanbestedingsplichtige inkooppakketten zijn gecontroleerd;
4. Van alle handmatig gecontroleerde aanbestedingen (ongeveer driekwart van alle aanbestedingen) is de koppeling van de aanbesteding aan de aanbestedende dienst gecontroleerd.

B. Vergelijking resultaten 2010 met resultaten voorgaande onderzoeken niet mogelijk

01 De onderzoeksmethodiek van de Nalevingsmeting 2010 is op hoofdlijnen vergelijkbaar met de onderzoeksmethodiek van 2008 en eerdere metingen. De stappen zoals weergegeven in **Figuur 36** zijn in alle eerdere nalevingsmetingen eveneens toegepast. Er zijn echter wijzigingen doorgevoerd in de manier van uitvoering van het onderzoek, waardoor de nalevingspercentages van de Nalevingsmeting 2010 niet vergelijkbaar zijn met de percentages uit de Nalevingsmeting 2008 en eerdere onderzoeken. In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen de nalevingsmetingen van 2008 en 2010 toegelicht.

02 De mate waarin de nalevingspercentages verschillen tussen beide onderzoeken, veroorzaakt door de onderzoeksmethodiek, is niet te bepalen. Wel kan worden gesteld dat de methodiek van de Nalevingsmeting 2010 lagere nalevingspercentages oplevert in vergelijking met de methodiek van 2008 zonder dat dit wil zeggen dat de naleving daadwerkelijk is afgenomen. In Tabel 27 wordt een samenvatting gegeven van de verschillen in de onderzoeksstappen en de verwachte effecten. In de daaropvolgende tabellen zijn de effecten nader toegelicht.

Onderzoeksstap	Verskil tussen 2008 en 2010	Effect van 2008 op 2010
A2.1 Inkooppakketten	Een toename van het aantal inkooppakketten: De lijst met inkooppakketten is herijkt en aangevuld met nieuwe (sectorspecifieke) inkooppakketten. Hierdoor is het aantal inkooppakketten toegenomen van 113 in 2008 naar 138 in 2010.	Meer inkooppakketten die in potentie aanbestedingsplichtig zijn.
A2.2 Vaststellen contractduur	De contractduur per inkooppakket gebaseerd op de TED-database: in 2008 werd de contractduur per inkooppakket gebaseerd op de praktijkervaring van de klankbordgroep. In 2010 is er voor gekozen om de contractduur per inkooppakket te baseren op de gemiddelde in de TED-database vermelde contractduur. Indien er voor inkooppakketten geen contractduur in de TED-database is aangetroffen, is uitgegaan van een contractduur van 48 maanden ¹⁶ .	Door de contractduur te baseren op de TED-database is de gemiddelde contractduur toegenomen, waardoor ook het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten is toegenomen (inkoopvolume van 1 jaar vermenigvuldigd met de gemiddelde contractduur)

¹⁶ Effectief betekent dit dat de contractduur van de aanbestedingsplichtige inkooppakketten tussen de 36 en 52 maanden ligt.

S I G N I F I C A N T

A2.3 vaststellen volume per pakket	Geen correcties voor heterogeniteit per inkooppakket: in 2008 werd voor heterogene inkooppakketten per inkooppakket een correctiepercentage opgenomen, waardoor het inkoopvolume op basis waarvan de aanbestedingsplicht werd bepaald, werd verlaagd. In 2010 is er voor gekozen om heterogene inkooppakketten waar mogelijk op te splitsen in verschillende inkooppakketten (zie ook A2.1.).	Een hoger aanbestedingsplichtig inkoopvolume per inkooppakket en een toename van het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten.
A4.2 Aanbestedings- plicht	Lagere drempelbedragen per 1 januari 2010: per 1 januari 2010 zijn nieuwe, lagere drempelbedragen voor Europees aanbesteden vastgesteld, ten opzichte van de eerder geldende drempelbedragen. Deze nieuwe drempelbedragen zijn gehanteerd om de aanbestedingsplicht vast te stellen.	Door de lagere drempelbedragen is het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten toegenomen.
Effect op het nalevings- percentage	Veranderingen in de methodiek bij onderzoeksstappen A2.1, A2.2 en A2.3 en A4.2 hebben allemaal het effect dat het geschatte inkoopvolume dat Europees aanbesteed had moeten worden (de noemer van de deling) is toegenomen. Daartegenover staat een gelijkblijvend aantal aanbestedingen (de teller). Doordat de noemer toeneemt en de teller gelijk blijft, resulteert dit in de Nalevingsmeting 2010 tot lagere nalevingspercentages dan in de Nalevingsmeting 2008.	

Tabel 27: Verschillen in onderzoeksmethodiek van de meting van 2008 en de meting van 2010

03 Bepalen aanbestedingsplicht: inkooppakketten (A2.1)

2008: 113 inkooppakketten voor alle diensten	2010: 138 inkooppakketten in wisselende samenstelling per sector
In de meting van 2008 zijn 113 verschillende inkooppakketten gedefinieerd.	In de meting van 2010 zijn 138 inkooppakketten gedefinieerd. Er is gebruikgemaakt van sectorspecifieke inkooppakketten om aan te sluiten op de specifieke situatie van iedere sector.
De toename van het aantal inkooppakketten in de Nalevingsmeting 2010 heeft twee tegenovergestelde effecten. Er zijn meer inkooppakketten die aanbestedingsplichtig kunnen zijn en het gemiddelde inkoopvolume is gestegen waardoor minder inkooppakketten aanbestedingsplichtig zijn. Het gestegen gemiddelde inkoopvolume per inkooppakket heeft een minder sterk effect dan de toename in inkooppakketten die aanbesteed kunnen worden, waardoor er in de Nalevingsmeting 2010 meer inkooppakketten aanbestedingsplichtig zijn.	

S I G N I F I C A N T

04 Bepalen aanbestedingsplicht: vaststellen contractduur (A2.2)

2008: Contractduur werd vastgesteld op basis van eerdere metingen en een klankbordgroep	2010: Contractduur is gebaseerd op opgegeven contractduur in de TED-database
De contractduur is bepaald op basis van de in eerdere metingen gebruikte contractduur per inkooppakket, aangevuld met kennis uit een klankbordgroep.	De looptijd is vastgesteld op basis van de opgegeven gemiddelde contractduur per inkooppakket zoals opgegeven door inkopers in de TED-database. Indien in de TED-database geen contractduur is aangegeven wordt uitgegaan van een contractduur van 48 maanden.
De gemiddelde contractduur in de meting van 2008 over alle inkooppakketten bedraagt 36 maanden, met een minimum van 12 en een maximum van 48 maanden. In de meting van 2010 bedraagt de contractduur van aanbestedingsplichtige inkooppakketten, gebaseerd op de informatie uit de TED-database gemiddeld 44,6 maanden, met een minimum van 36,0 en een maximum van 52,3 maanden. Door de gemiddelde toename van de contractduur is een inkooppakket eerder aanbestedingsplichtig. Aanbestedingsplicht wordt immers gebaseerd op het inkoopvolume in een jaar, vermenigvuldigd met de contractduur.	

05 Bepalen aanbestedingsplicht: vaststellen volume per pakket (A2.2)

2008: Het inkoopvolume werd gecorrigeerd voor heterogeniteit	2010: Het inkoopvolume is niet gecorrigeerd voor heterogeniteit
Voor een deel van de inkooppakketten is gecorrigeerd voor heterogeniteit, waarbij een fractie ¹⁷ van het inkoopvolume van het inkooppakket is meegenomen bij het bepalen van de aanbestedingsplicht.	Er is geen correctie voor heterogeniteit toegepast. Door het gebruik van meer verschillende en sectorspecifieke inkooppakketten is corrigeren voor heterogeniteit minder relevant geworden.
Zowel door de toename van het aantal inkooppakketten als door het niet toepassen van de correctie voor heterogeniteit zijn er meer inkooppakketten die aanbestedingsplichtig zijn in de meting van 2010.	

06 Aanbestedingsplicht (A4.2)

2008: De aanbestedingsgrenzen zijn vastgesteld afhankelijk van het type aanbestedende dienst en het type aanbesteding	2010: De aanbestedingsgrenzen zijn vastgesteld afhankelijk van het type aanbestedende dienst en het type aanbesteding
Voor diensten en leveringen geldt voor de rijksoverheid een aanbestedingsgrens van	Voor diensten en leveringen geldt voor de rijksoverheid een aanbestedingsgrens van

¹⁷ Heterogeniteitsfactoren variëren in de meting van 2008 tussen de 10% en 75%.

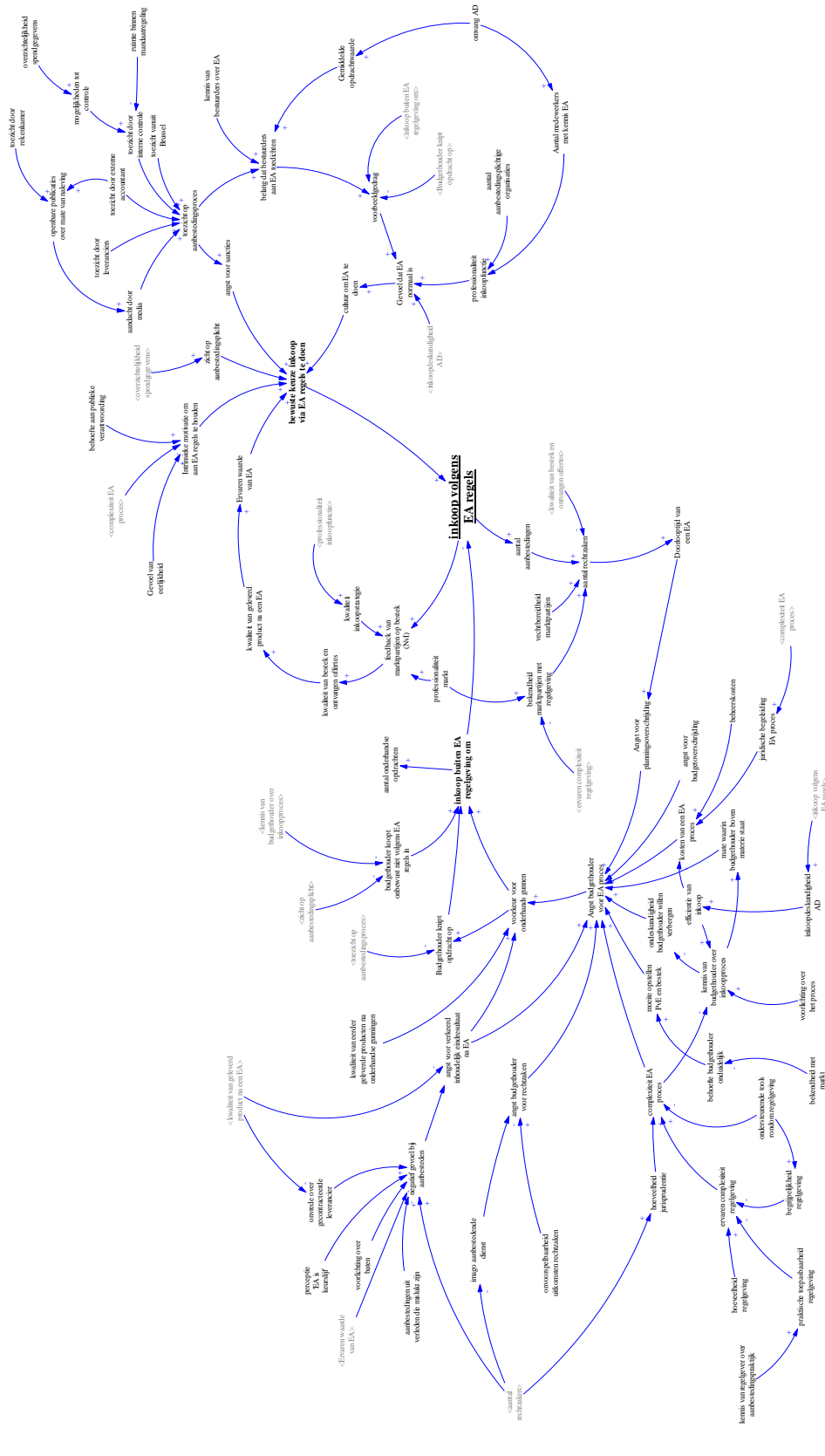
S I G N I F I C A N T

€ 133.000 en voor werken een grens van € 5.150.000. Voor alle andere aanbestedende diensten geldt een aanbestedingsgrens van €203.000 voor diensten en leveringen, voor werken geldt een grens van € 5.150.000.	€ 125.000 en voor werken een grens van € 4.845.000. Voor alle andere aanbestedende diensten geldt een aanbestedingsgrens van €193.000 voor diensten en leveringen, voor werken geldt een grens van € 4.845.000.
De drempelbedragen voor Europees aanbesteden, zoals deze zijn vastgesteld door de Europese Commissie, zijn in de meting van 2010 gemiddeld 6% lager dan de grenzen in de Nalevingsmeting van 2008. Door het verlagen van de drempelbedragen overstijgt het volume van de inkooppakketten sneller deze drempelbedragen en neemt het aantal aanbestedingsplichtige inkooppakketten toe.	

S I G N I F I C A N T

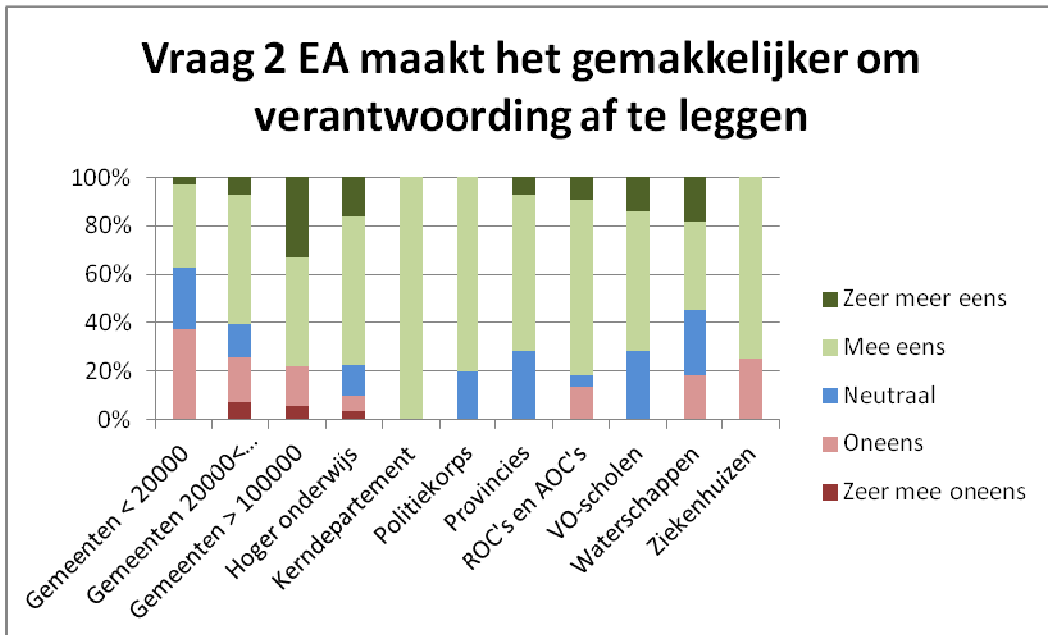
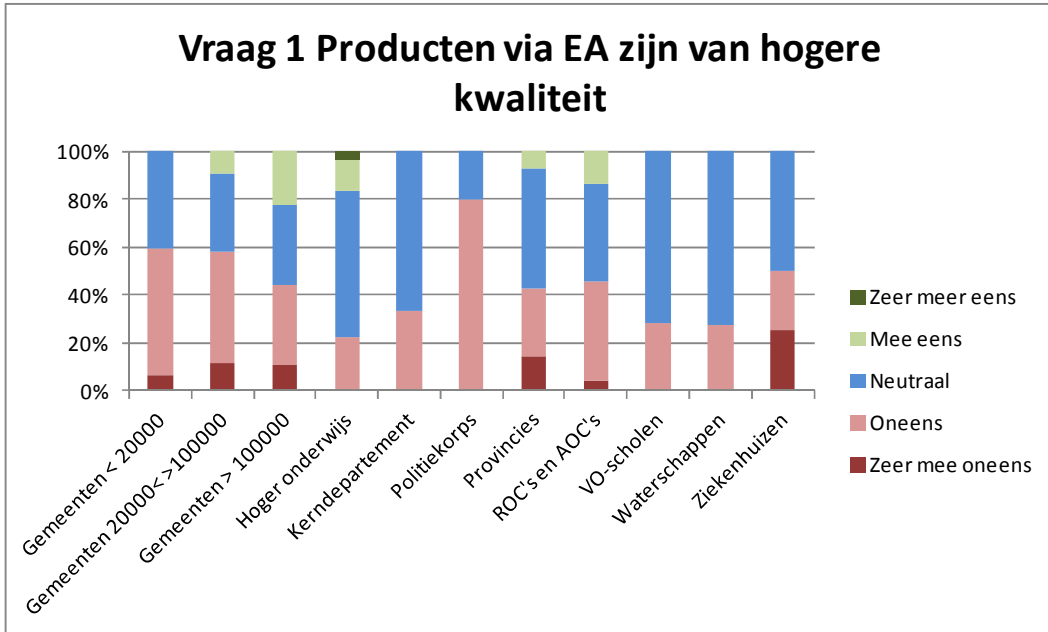
C. Kwalitatieve kader

SIGNIFICANT

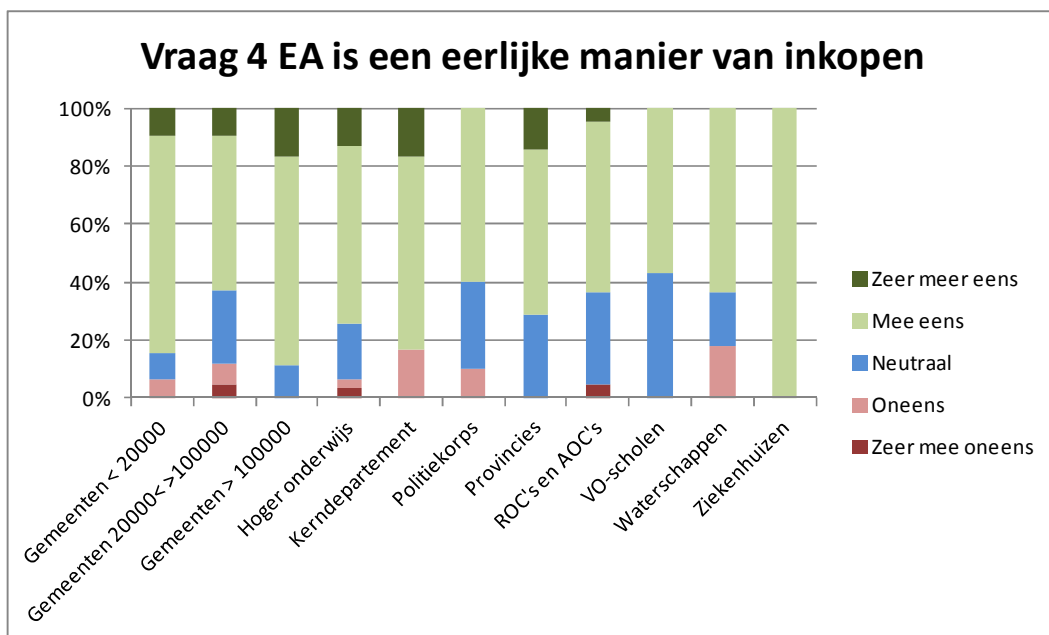
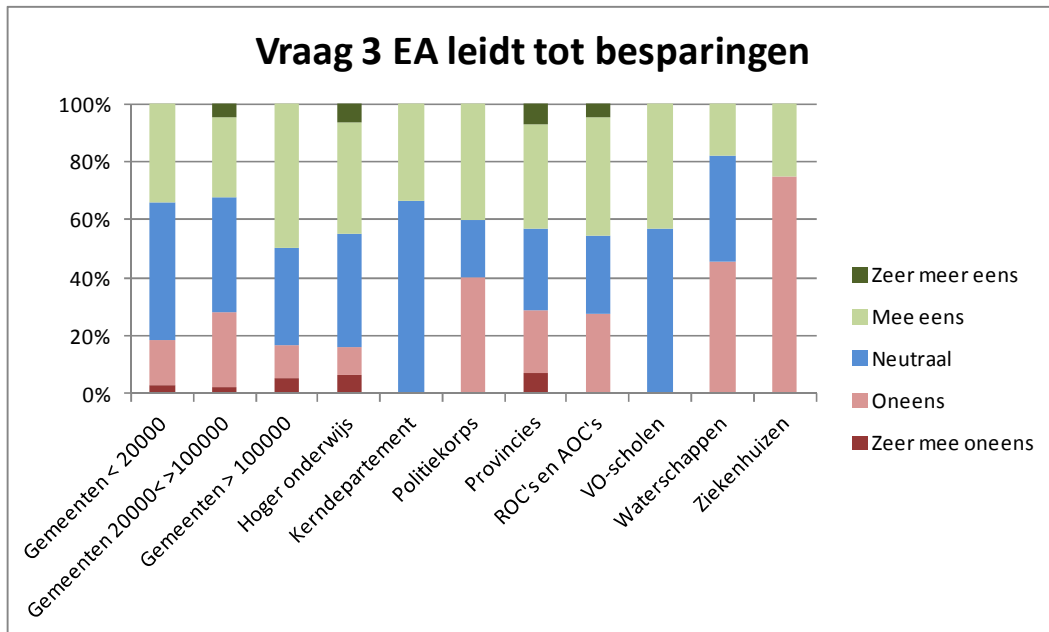


D. Antwoorden survey

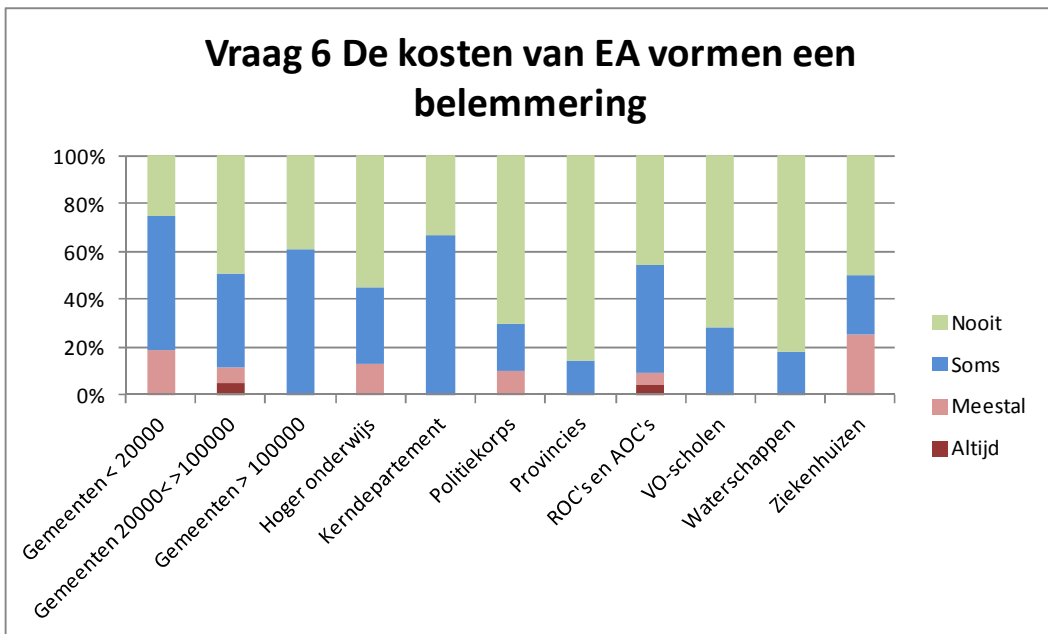
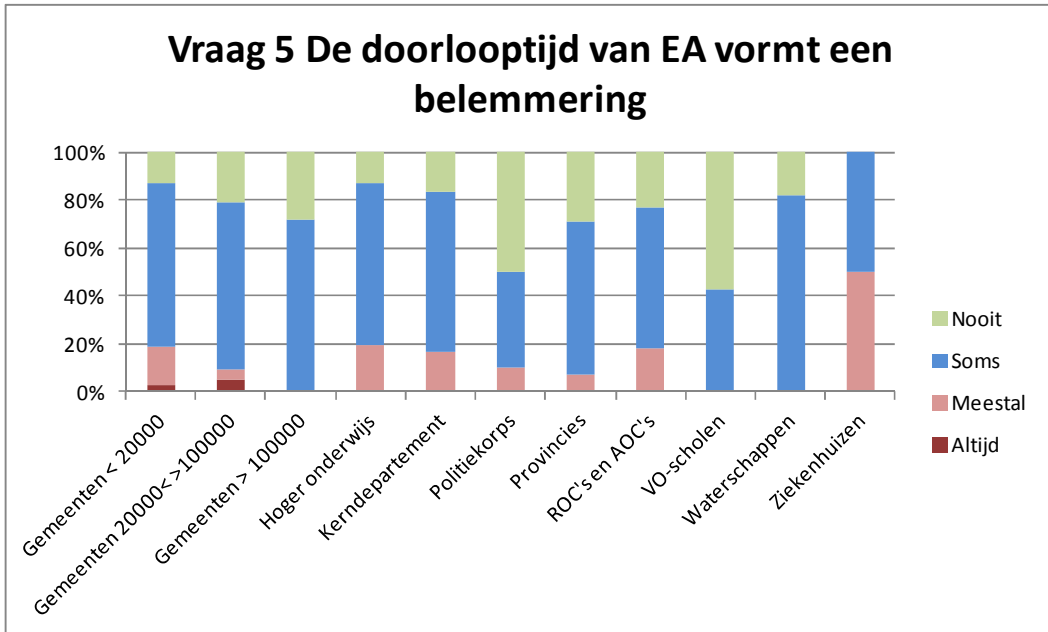
01 In deze bijlage is een overzicht opgenomen van de antwoorden op de vragenlijst. Per vraag is er een figuur gemaakt waar per sector de verdeling van de antwoorden op de vraag is te zien. Voor de vragen 13 tot en met 19 en vraag 23a tot en met 23g zijn het aantal keren dat 'ja' is beantwoord bij elkaar opgeteld en gepresenteerd in de figuren.



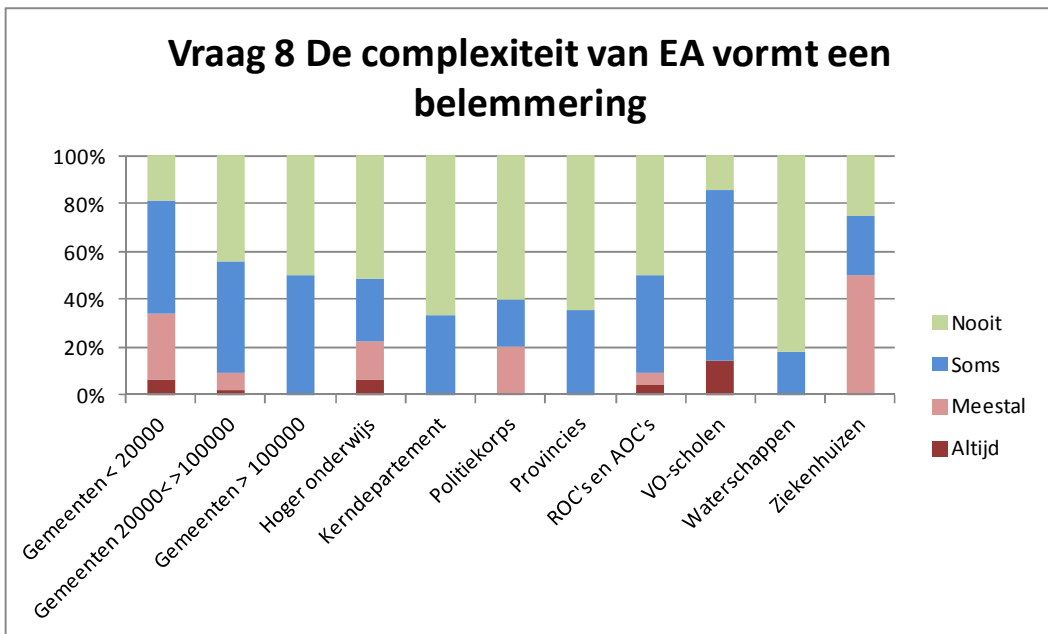
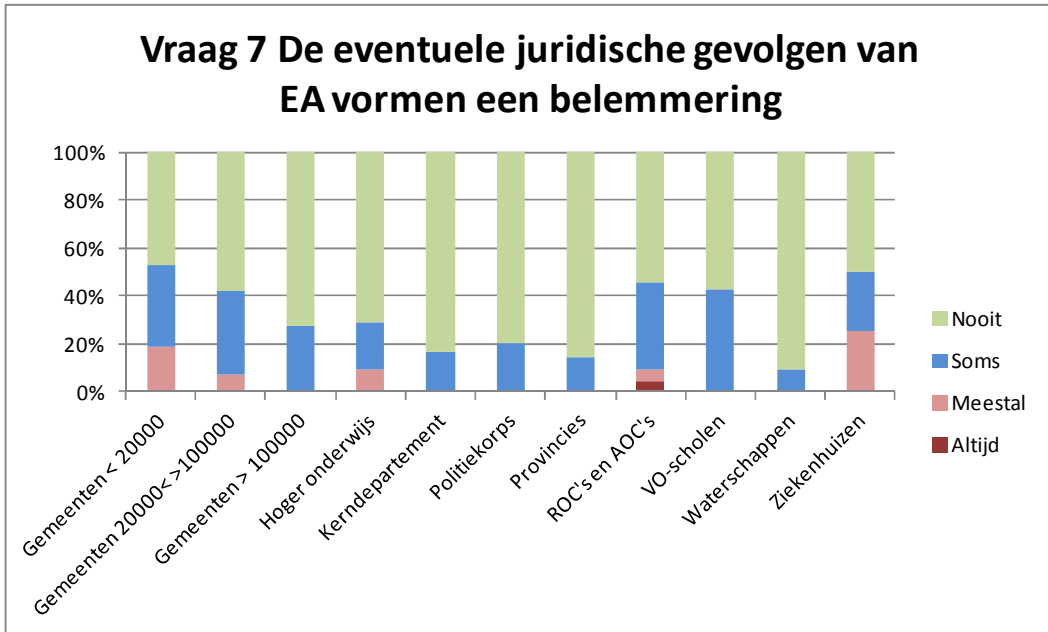
SIGNIFICANT



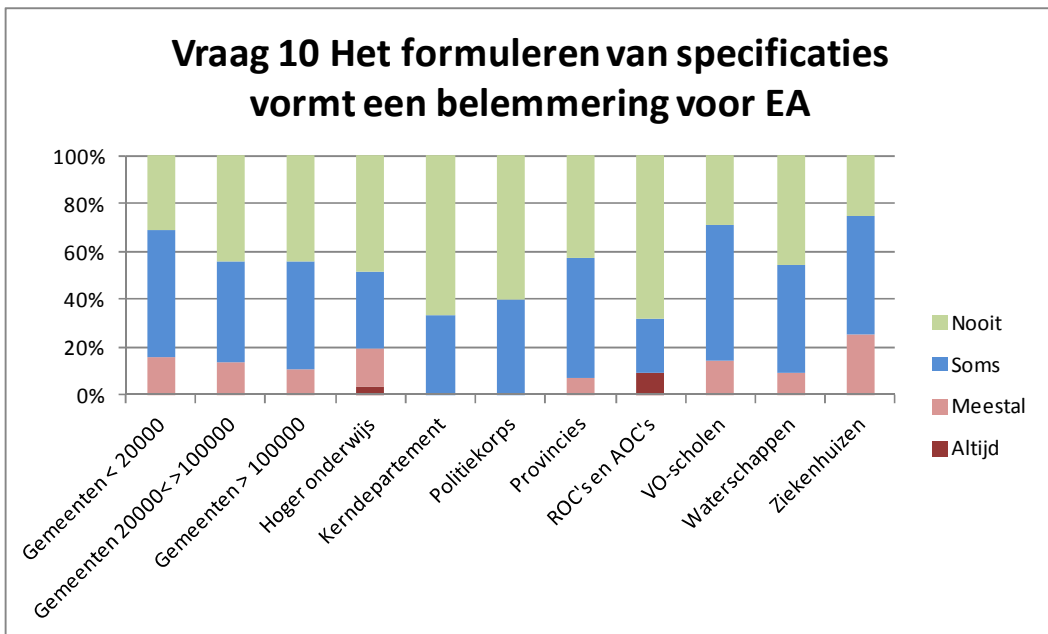
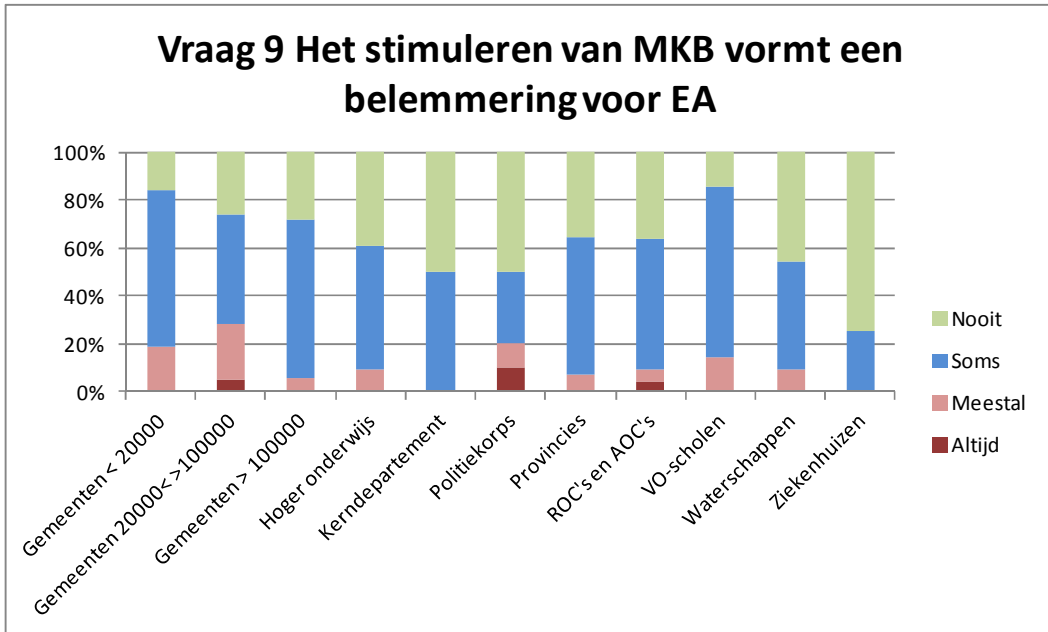
SIGNIFICANT



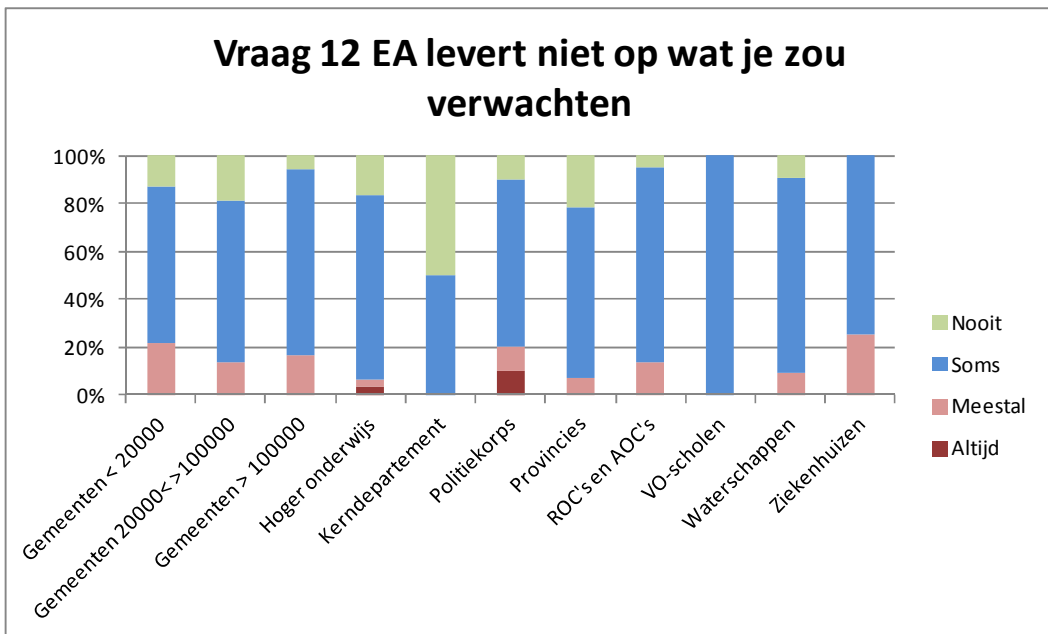
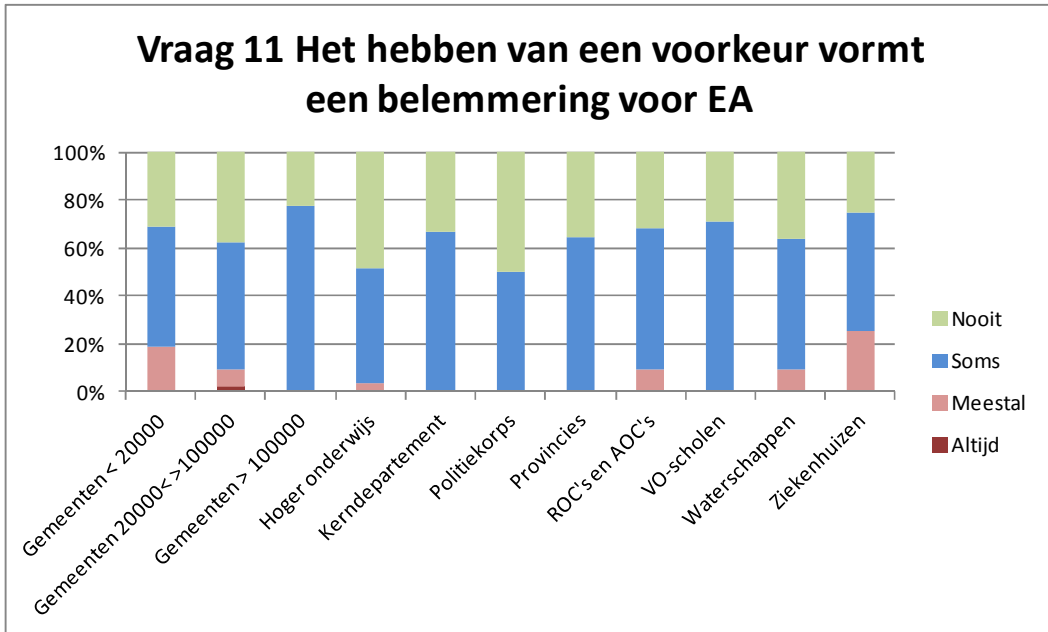
SIGNIFICANT



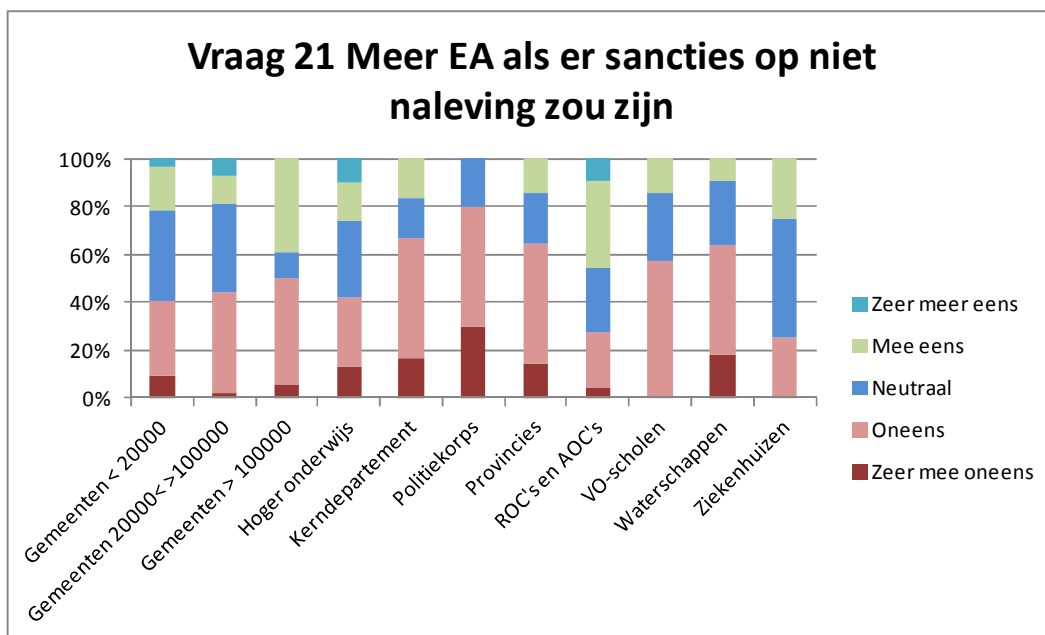
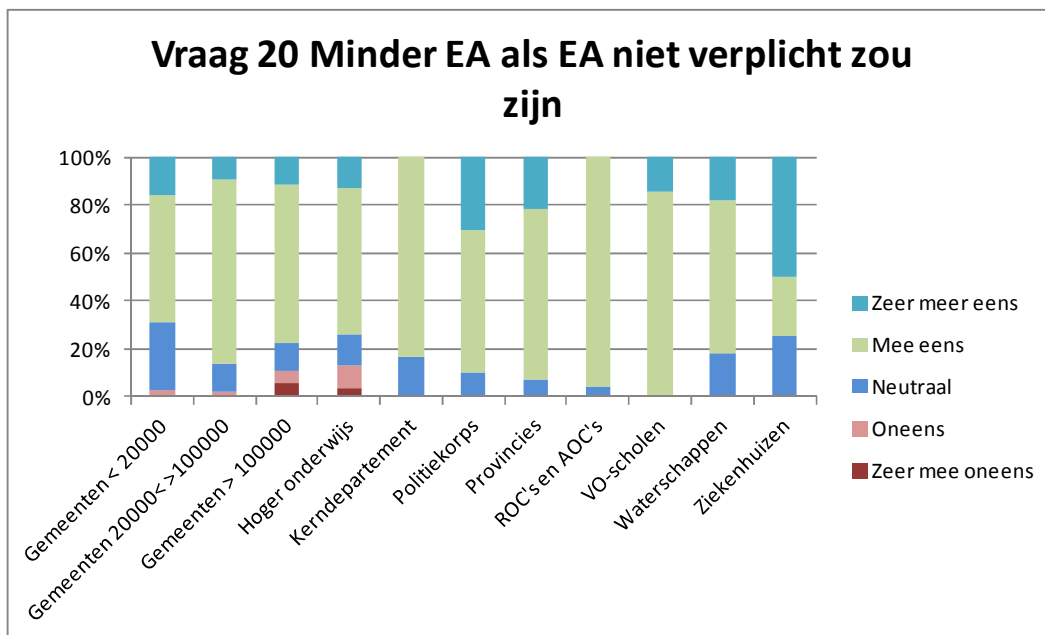
SIGNIFICANT



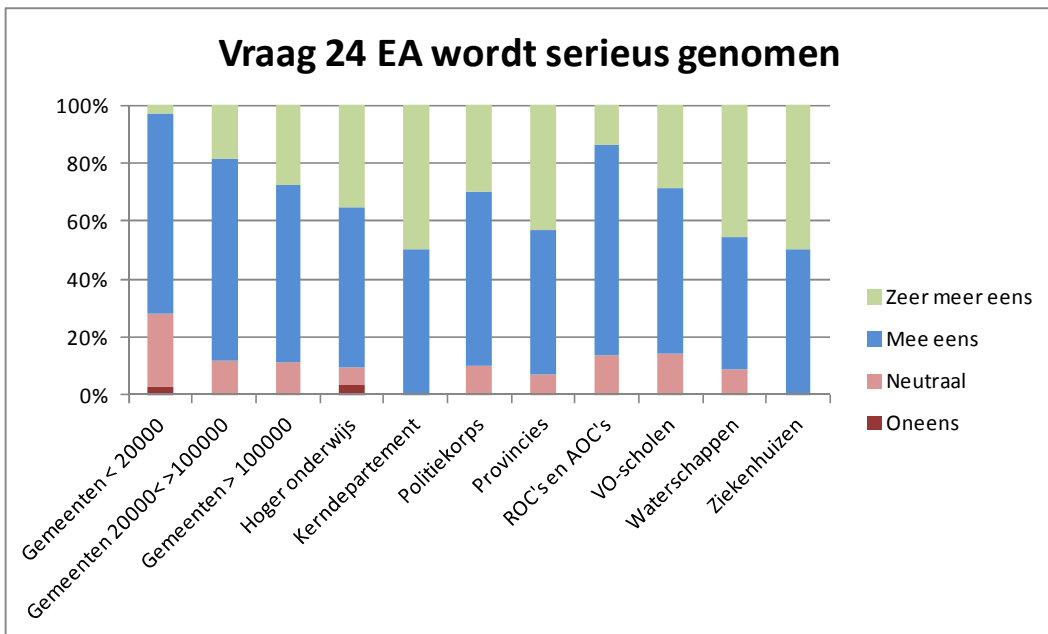
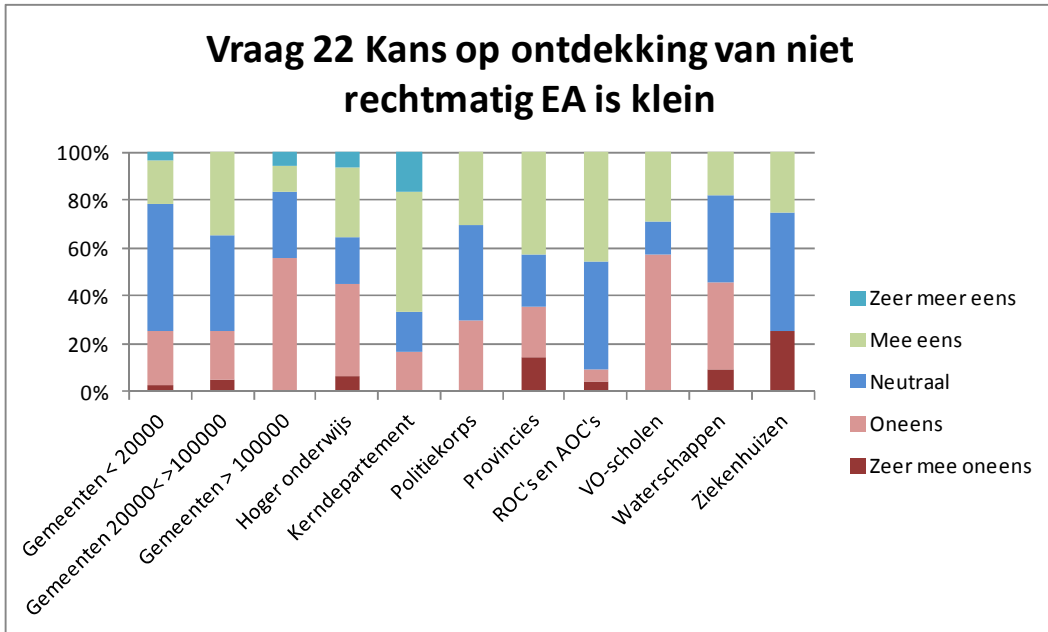
SIGNIFICANT



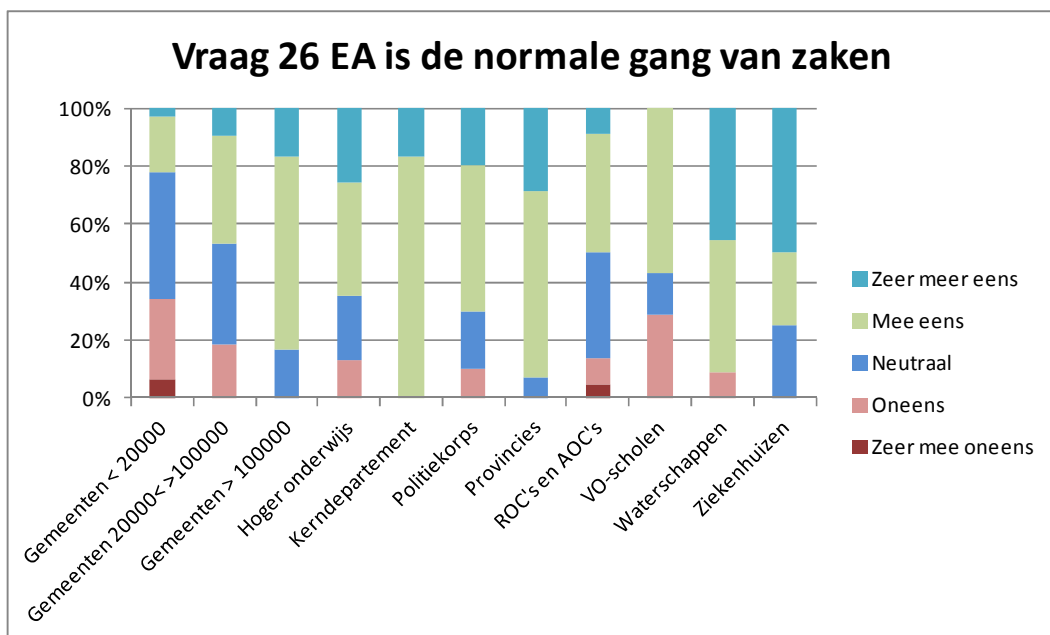
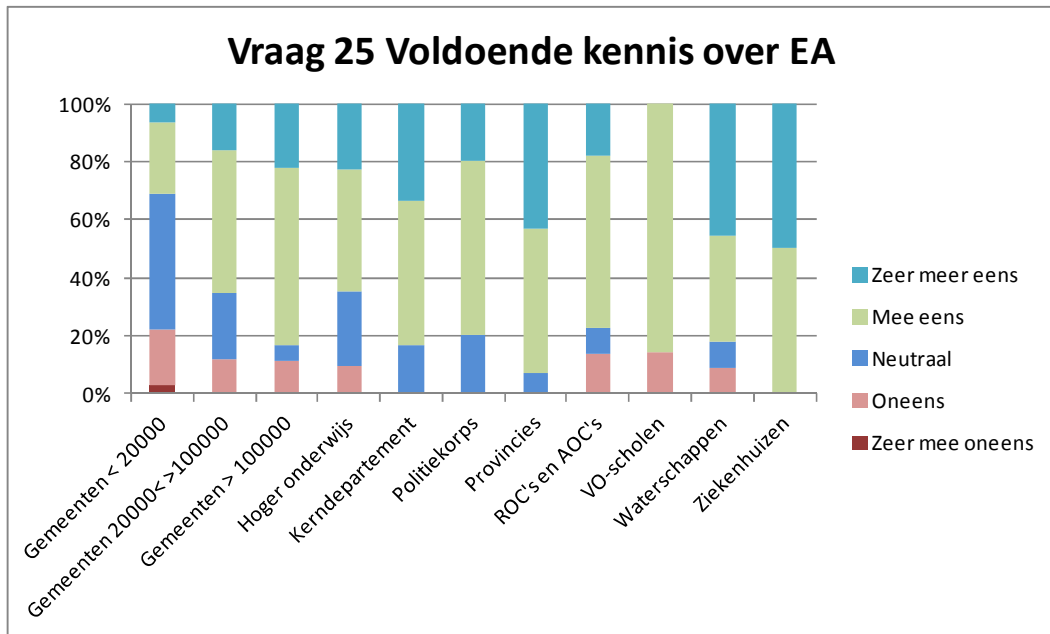
SIGNIFICANT



SIGNIFICANT

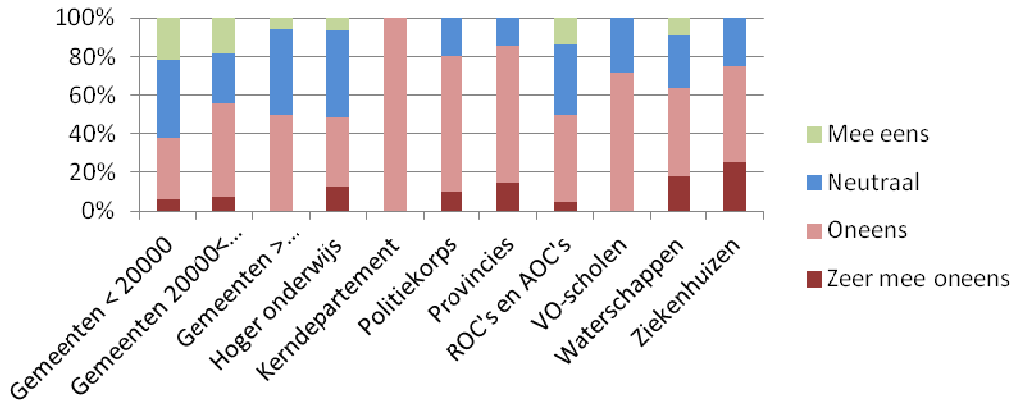


SIGNIFICANT

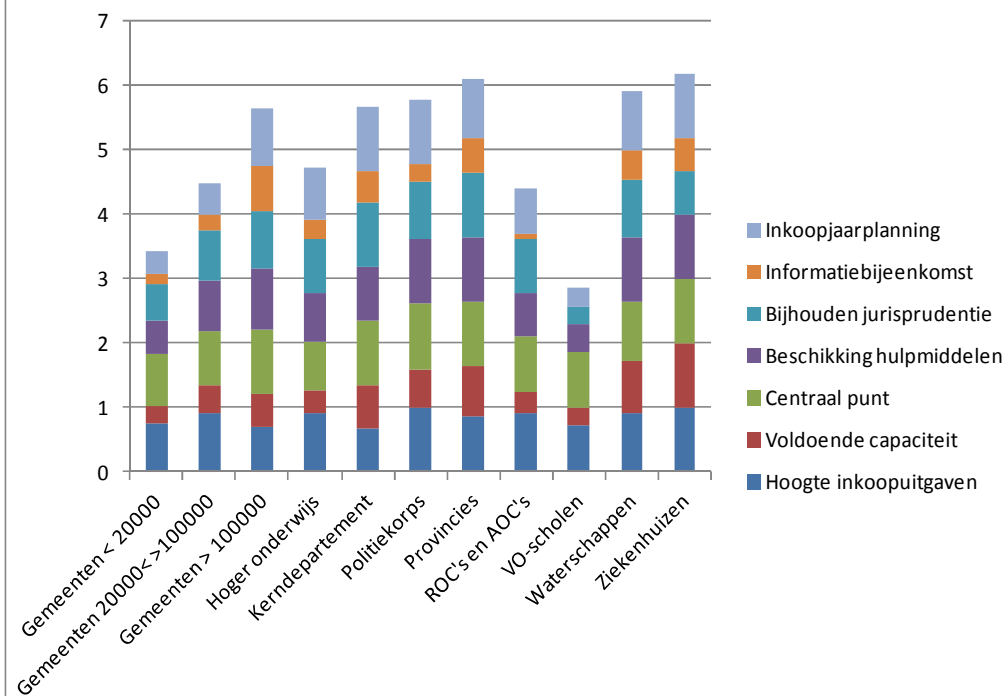


SIGNIFICANT

Vraag 27 Verkleining van de opdrachtwaarde om onder de drempel te komen moet kunnen



Organisatorische en structurele kenmerken voor EA



SIGNIFICANT

