

Effecten van de Aanbestedingswet 2012

Perceel 1: Deelname MKB aan overheidsopdrachten en het Feitenonderzoek



KWINK
GROEP

Effecten van de Aanbestedingswet 2012

Perceel 1: Deelname MKB aan overheidsopdrachten en het Feitenonderzoek

Den Haag, 15 april 2015

Auteur: Maarten Noordink, Rogier van Schelven, Inge Lensink

Status: Definitief

Met medewerking van: prof. mr. P.H.L.M. (Pieter) Kuypers (Radboud Universiteit Nijmegen), dr. P.W.J. (Paul) de Bijl (Radicand Economics)

Managementsamenvatting

Doel evaluatie

Sinds 1 april 2013 is in Nederland op alle (overheids)opdrachten van (semi-)publieke instellingen en speciale sectoren en concessies van werken de Aanbestedingswet 2012 van toepassing. In de Aanbestedingswet is bepaald dat binnen twee jaar na de inwerkingtreding de doeltreffendheid van deze wet in de praktijk wordt onderzocht.

Doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de bijdrage van de Aanbestedingswet 2012 aan de ambities om de toegang van ondernemers te verbeteren, de aanbestedingspraktijk te uniformeren en ruimte te bieden voor innovatie en duurzaamheid.

Wat de toegang van ondernemers betreft, is in de evaluatie onderzoek gedaan naar de deelname van het MKB aan overheidsopdrachten in de periode na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet (2014) in vergelijking met de periode vóór de inwerkingtreding van de wet (2012).¹ Tevens is onderzoek gedaan naar de proportionaliteit van de aanbestedingspraktijk.

Deelname MKB

In 2014 is circa twee derde van de overheidsopdrachten gegund aan het MKB (tot 250 werknemers). De gunning van overheidsopdrachten aan het MKB is nagenoeg gelijk gebleven in vergelijking met 2012 vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. Dit geldt ook voor het aandeel van het MKB in de totale opdrachtwaarde. Als een langjarig perspectief wordt gehanteerd dan lijkt er sinds 2006 sprake van een kleine, geleidelijke stijging van het aandeel MKB bij gunningen. Deze ontwikkeling heeft zich al vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet in 2013 ingezet.

1. Ongeveer twee derde van de overheidsopdrachten in 2014 is gegund aan het MKB. Binnen de categorie MKB worden de meeste opdrachten gegund aan MKB-bedrijven tot 100 werknemers.
2. Het grootbedrijf won in 2014 vaker opdrachten die een grotere waarde vertegenwoordigen dan het MKB.
3. MKB'ers die zich inschrijven voor overheidsopdrachten wonnen in 2014 verhoudingsgewijs minder vaak dan grote ondernemingen.
4. Het aandeel van het MKB in de gunning van overheidsopdrachten is tussen 2012 en 2014 niet of nauwelijks gestegen.
5. Over meerdere jaren bezien is – sinds 2006 – sprake van een kleine, geleidelijke stijging van de deelname van het MKB.
6. De deelname van het MKB aan Europese procedures is bij werken, leveringen en diensten gelijk gebleven in 2014 ten opzichte van 2012.

¹ Deelname aan overheidsopdrachten is in dit onderzoek uitgewerkt als deelname bij inschrijvingen, deelname bij gunningen en het aandeel in de totale waarde van overheidsopdrachten. Voor deelname bij inschrijvingen en het aandeel in de totale waarde kunnen geen vergelijkingen worden gemaakt tussen 2012 en 2014, omdat voor 2012 onvoldoende gegevens beschikbaar zijn.

7. Bij nationale werken is de deelname van het MKB in 2014 gedaald ten opzichte van 2012. Bij diensten is de deelname gestegen in deze periode.²
8. De deelname van het MKB aan Europese procedures is gestegen bij speciale-sectorbedrijven en het Rijk.

Proportionaliteit

De Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit hebben op een aantal aspecten bijgedragen aan meer proportioneel aanbesteden, bijvoorbeeld voor wat betreft het aantal en de zwaarte van de geschiktheidseisen, de toepassing van de model Eigen verklaring en de lengte van de termijnen. Op een aantal aspecten heeft de wet echter niet of beperkt geleid tot een zichtbare verandering in de aanbestedingspraktijk, bijvoorbeeld voor wat betreft het samenvoegen van opdrachten, het opdelen van opdrachten in percelen en de contractvoorwaarden. Ondernemers ervaren de eisen die worden gesteld in aanbestedingsprocedures nog regelmatig als onvoldoende proportioneel. Voor het MKB is dit vaker een reden om niet in te schrijven dan voor het grootbedrijf.

1. Het MKB oordeelt kritisch over zijn eigen toegang tot overheidsopdrachten.
2. Aanbestedende diensten oordelen aanzienlijk positiever dan ondernemers over de toegang van het MKB.
3. Twee derde van de ondernemers vond in het afgelopen jaar de eisen in aanbestedingsprocedures regelmatig of soms niet proportioneel. Voor het MKB was dit vaker een reden om niet in te schrijven dan voor het grootbedrijf.
4. In 2014 zijn minder vaak eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht dan in 2009. Het gemiddelde aantal gestelde eisen per aanbestedingsprocedure en de hoogte van deze eisen zijn eveneens afgenomen.
5. In 2014 zijn vaker eisen gesteld met betrekking tot technische en beroepsbekwaamheid dan in 2009. Er werden in 2014 per aanbestedingsprocedure gemiddeld ook meer eisen op dit vlak gesteld. De gestelde eisen sloten wel beter aan bij de beginselen van proportionaliteit dan in 2009.
6. Het gebruik van de Eigen verklaring is fors toegenomen bij alle type procedures. Bewijsmiddelen als de Gedragsverklaring aanbesteden/VOG RP, een verklaring van de Belastingdienst en een uittreksel uit het Handelsregister worden minder vaak gevraagd dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet.
7. Aanbestedende diensten hanteerden in 2014 bij nationale en meervoudig onderhandse procedures gemiddeld genomen een langere termijn tussen aankondiging van de opdracht en het indienen van de offerte dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. Bij Europese procedures hanteerden aanbestedende diensten in 2014 veelal langere termijnen dan de wettelijke minimumtermijnen.
8. Inschrijfkosten worden door ondernemers vaker als disproportioneel ervaren dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. Inschrijfkosten werden in 2014 incidenteel vergoed.
9. Aanbestedende diensten verlangden in 2014 minder vaak ongelimiteerde aansprakelijkheid dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet, maar boden weinig ruimte voor het doen van suggesties ten aanzien van de contractvoorwaarden en pasten zelden paritaire voorwaarden toe. Ondernemers ervaren problemen met het gebrek aan wederkerigheid bij de toepassing van contractvoorwaarden.

² Het aantal waarnemingen voor de nationale procedure in de categorie 'leveringen' is te gering voor een betrouwbare vergelijking tussen 2012 en 2014.

10. Opdrachten worden even vaak samengevoegd als vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. Het samenvoegen van opdrachten gebeurt iets vaker boven de Europese drempelwaarden dan bij nationale en meervoudig onderhandse procedures. Het opdelen van opdrachten in meerdere percelen gebeurt iets vaker dan vóór de inwerkingtreding van de wet, en ook iets vaker boven dan onder de Europese drempelwaarden.
11. De Gids Proportionaliteit levert een belangrijke bijdrage aan de proportionaliteit van de aanbestedingspraktijk.

Uniformiteit

De ambitie om met de Aanbestedingswet en de richtsnoeren een bijdrage te leveren aan de uniformering van de aanbestedingspraktijk is bereikt.

1. Ondernemers oordelen verhoudingsgewijs positief over de uniformiteit van de termijnen en de stappen die worden gehanteerd door aanbestedende diensten in aanbestedingsprocedures.
2. Het gebruik van de model Eigen verklaring is fors toegenomen.
3. Aanbestedende diensten zijn meervoudig onderhandse procedures meer uniform aan nationale en Europese procedures gaan inrichten.
4. Het ARW en de Gids Proportionaliteit leveren een belangrijke bijdrage aan de uniformering van de aanbestedingspraktijk.

Innovatie en duurzaamheid

De ruimte die de wet biedt voor innovatie en duurzaam inkopen wordt in de praktijk ten dele gebruikt. EMVI wordt weliswaar vaker toegepast, maar daarin ligt meer nadruk op het criterium 'prijs' dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. De criteria 'innovatie' en 'duurzaamheid' worden nog relatief weinig gehanteerd als beoordelingscriteria. Er wordt ook zelden gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de wet biedt om varianten toe te staan.

1. Er is in vergelijking met vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet sprake van een toename van het gebruik van EMVI bij alle type aanbestedingsprocedures.
2. Binnen EMVI zijn 'innovatie' en 'duurzaamheid' relatief weinig, en niet vaker dan in 2009, gehanteerd als beoordelingscriteria. Bovendien is het gewicht dat wordt toegekend aan het criterium 'prijs' bij de beoordeling op EMVI toegenomen.
3. Ondernemers en aanbestedende diensten onderschrijven over het algemeen het uitgangspunt 'EMVI, tenzij'. Ze ervaren in de praktijk echter problemen bij de toepassing van EMVI. Een oplossing voor deze problemen zitten volgens ondernemers niet in het aanpassen van de regelgeving omtrent EMVI, maar in het verbeteren van de toepassing van de regels door aanbestedende diensten.
4. In 2014 worden, net als in 2009, bij nationale en Europese procedures zelden varianten toegestaan.
5. In 2014 zijn opdrachten vaker functioneel gespecificeerd bij nationale, Europese en meervoudig onderhandse aanbestedingen dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet.
6. Na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet worden vaker sociale voorwaarden toegepast in aanbestedingen dan ervoor. Milieuvoorwaarden worden even vaak toegepast in 2014 als in 2009.

Inhoud

Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	9
1.1. Achtergrond	9
1.2. Doel	10
1.3. Afbakening	11
2. Methodologie	13
2.1. Scope van de evaluatie	13
2.2. Deelonderzoek 1 – deelname MKB	16
2.3. Deelonderzoek 2 - feitenonderzoek	19
2.4. Deelonderzoek 3 – ervaringen	23
2.4.1. Enquête	23
2.4.2. Interviews en focusgroepen	25
3. Deelname MKB	27
3.1. Achtergrond	27
3.2. Deelname MKB na inwerkingtreding Aanbestedingswet	28
3.3. Vergelijking deelname MKB in 2012 en 2014	32
3.4. Percepties over deelname MKB	36
4. Samenvoegen en opdelen in percelen	41
4.1. Achtergrond	41
4.2. Samenvoegen	41
4.3. Opdelen in percelen	44
4.4. Percepties over samenvoegen en opdelen in percelen	45
5. Keuze aanbestedingsprocedure	48
5.1. Achtergrond	48
5.2. Type procedures	48
5.3. Motivering bij keuze procedure	49
5.4. Percepties over de keuze van de procedure	50
6. Uitsluitingsgronden	53
6.1. Achtergrond	53
6.2. Bewijsstukken uitsluitingsgronden	55

6.2.1. Eigen verklaring	55
6.2.2. Gedragsverklaring aanbesteden	55
6.2.3. Verklaring van de Belastingdienst	56
6.2.4. Uittreksel Handelsregister	57
6.3. Percepties gevraagde bewijsstukken	58
7. Geschiktheidseisen	60
7.1. Achtergrond	60
7.2. Eisen financiële en economische draagkracht	61
7.3. Eisen omtrent technische en beroepsbekwaamheid	65
7.4. Eisen aan referenties	68
7.5. Percepties geschiktheidseisen	70
8. EMVI	71
8.1. Achtergrond	71
8.2. Toepassing van EMVI	72
8.3. Beoordelingscriteria bij EMVI	74
8.4. Varianten bij EMVI	75
8.5. Percepties EMVI	76
8.6. Sociale en milieuvorwaarden in andere fasen	78
8.7. Percepties sociale en milieuvorwaarden	80
9. Termijnen	82
9.1. Achtergrond	82
9.2. Termijn tussen aankondiging en indiening offerte	82
9.3. Termijn tussen indiening vragen en verstrekking nota van inlichtingen	85
9.4. Termijn tussen nota van inlichtingen en indienen offerte	85
9.5. Termijn gunningsbeslissing	86
9.6. Opschortende termijn	87
9.7. Percepties over de (uniformiteit) van termijnen	87
9.8. Percepties over de uniformiteit van procedures	90
10. Vergoeding inschrijfkosten	92
10.1. Achtergrond	92
10.2. Uitkomsten feitenonderzoek	92
10.3. Percepties inschrijfkosten	93
11. Contractvoorwaarden	94
11.1. Achtergrond	94

11.2. Ruimte voor suggesties	94
11.3. Paritaire voorwaarden	95
11.4. Aansprakelijkheid	96
11.5. Intellectueel eigendom	97
11.6. Meest begunstigingsclausule	98
11.7. Percepties omtrent contractvoorwaarden	99
12. Richtsnoeren en beleidsmaatregelen	100
12.1. Achtergrond	100
12.2. Toepassing van richtsnoeren en beleidsmaatregelen	101
12.3. Samenhang richtsnoeren en beleidsmaatregelen	108
12.4. Effecten	109
13. Conclusies	110
13.1. Inleiding	110
13.2. Deelname MKB	111
13.3. Proportionaliteit	115
13.4. Uniformiteit	118
13.5. Innovatie en duurzaamheid	119
Bijlage 1: Beoordelingskader feitenonderzoek	121
Bijlage 2: Enquêtes	126
Bijlage 3: Lijst gesprekspartners	134

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Aanbestedingswet 2012

Sinds 1 april 2013 is in Nederland op alle (overheids)opdrachten van (semi-)publieke instellingen en speciale sectoren en concessies van werken de Aanbestedingswet 2012 (hierna: Aanbestedingswet) van toepassing. Met deze wet geeft Nederland mede invulling aan de Europese richtlijnen voor aanbesteden.

De Aanbestedingswet vervangt de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen, het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao), het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) en de Wet implementatie rechtsbeschermingsrichtlijnen aanbesteden (Wira).

In de Aanbestedingswet is bepaald dat binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet de doeltreffendheid van deze wet in de praktijk wordt onderzocht. Om zicht te krijgen op de doeltreffendheid van de Aanbestedingswet, is onderzoek gedaan naar de effecten op de ambities van de wet die zijn benoemd in de Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet:

- Verbeteren van de toegang van ondernemers – in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf (MKB) – tot overheidsopdrachten.
- Uniformeren van de aanbestedingspraktijk.
- Ruimte bieden aan innovatie en duurzaamheid.
- Verlagen van de administratieve lasten.
- Verbeteren van de naleving van de aanbestedingsregels.

In de wet aangewezen richtsnoeren en beleidsmaatregelen

In het Aanbestedingsbesluit zijn de Gids Proportionaliteit en het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW 2012) als verplicht te volgen richtsnoeren aangewezen. De Gids geeft nadere invulling aan het beginsel van proportionaliteit en geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures. Voor speciale-sectorbedrijven is het gebruik van de Gids niet verplicht. Het ARW 2012 heeft als primair doel uniformering en verbeterde naleving en is verplicht voor aanbestedingen van werken onder de Europese drempelwaarden. Evenals bij de Gids zijn speciale-sectorbedrijven niet verplicht tot het gebruik van het ARW 2012.

Voor leveringen en diensten is ook een richtsnoer opgesteld: Richtsnoeren leveringen en diensten. Deze Richtsnoeren hebben eveneens als doel om uniformering en verbeterde naleving te bereiken, maar kent anders dan het ARW 2012 geen wettelijk verplichte toepassing.

Het advies Klachtafhandeling bij aanbesteden biedt ondernemers en aanbestedende diensten een instrument voor het oplossen van geschillen met betrekking tot aanbestedingsprocedures waarop de Aanbestedingswet 2012 van toepassing is. Het advies Klachtafhandeling bij aanbesteden bevat een vrijwillige standaard voor het afhandelen van klachten bij aanbestedingen. Daarnaast bevat het een kader voor de werkwijze en het oprichten van een Commissie van Aanbestedingsexperts.³

³ De Commissie van Aanbestedingsexperts wordt separaat geëvalueerd en maakt geen deel uit van het onderhavige onderzoek.

Deelonderzoeken

De evaluatie van de Aanbestedingswet bestaat uit drie deelonderzoeken. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de eerste drie ambities van de wet met betrekking tot toegang, uniformering en innovatie en duurzaamheid.

Naar de ambities om de administratieve lasten te verlagen en de naleving te verbeteren is separaat onderzoek verricht.⁴

Doeltreffendheid van de wet

Vanwege de kwalitatieve aard van de ambities en het gegeven dat de ambities niet op voorhand, bijvoorbeeld in de Memorie van Toelichting bij de wet, zijn gekwantificeerd, is er geen absoluut criterium voorhanden om de doeltreffendheid van de wet te meten of te toetsen. Voor de evaluatie moet derhalve achteraf een 'meetlat' worden gedefinieerd. Dat kan deels kwantitatief en deels kwalitatief, en in beide gevallen zoveel mogelijk gebaseerd op objectieve observaties, mogelijk aangevuld met subjectieve ervaringen.

De Aanbestedingswet wordt als doeltreffend beschouwd als de wet op de bovenstaande ambities tot een zichtbare verbetering heeft geleid. Omdat dit rapport alleen over de eerste drie ambities gaat, doet dit rapport geen uitspraak over de doeltreffendheid in zijn geheel, maar draagt het ten aanzien van de eerste drie ambities de benodigde bouwstenen aan voor een oordeel over de doeltreffendheid van de wet als geheel.

1.2. Doel

Doel van dit onderzoek is inzicht te krijgen in de bijdrage van de Aanbestedingswet 2012 aan de ambities om de toegang van ondernemers te verbeteren, de aanbestedingspraktijk te uniformeren en ruimte te bieden voor innovatie en duurzaamheid.

Wat de toegang van ondernemers betreft, staat het beginsel van proportionaliteit centraal. In de Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet wordt gesteld dat ondernemers alleen een goede en eerlijke kans op een opdracht maken als de eisen die aan een opdracht worden gesteld in verhouding staan tot de opdracht.

Om inzicht te krijgen in de bijdrage van de wet aan de genoemde ambities bestuderen we in het onderzoek, voor zowel de periode vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet als de periode erna, de volgende deelvragen, met het doel om een vergelijking te kunnen maken:

- Wat was de feitelijke deelname van het MKB aan overheidsopdrachten?
 - Wat was het aandeel MKB in gegunde overheidsopdrachten (gemeten naar het aantal opdrachten en naar de waarde van de opdrachten)
 - Wat was het aandeel MKB onder inschrijvers van overheidsopdrachten?
 - Wat was het aandeel MKB dat betrokken is als onderaannemer?⁵
- Hoe pasten aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven voorschriften uit de Aanbestedingswet ten aanzien van proportionaliteit, uniformiteit en duurzaamheid/innovatie toe?

⁴ Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012, Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies (April 2015) en Nalevingsmeting 2012 en 2014, Significant (Maart 2015)

⁵ Een onderaannemer staat in een contractuele relatie met de hoofdaannemer (winnaar van de aanbesteding) en voert werk uit in opdracht van de hoofdaannemer. Het werk dient een direct verband te hebben met de opdracht. Op basis van beschikbare en door aanvullend onderzoek verkregen gegevens kunnen geen uitspraken worden gedaan over het MKB als onderaannemer. Toelichting in paragraaf 2.2.

- Wat zijn de ervaringen van ondernemers, aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven met de Aanbestedingswet?

1.3. Afbakening

Verschillen tussen oude en nieuwe wetgeving

Om uitspraken te kunnen doen over de doeltreffendheid van de Aanbestedingswet 2012 moeten we ons richten op de belangrijkste verschillen tussen de ‘nieuwe’ en de ‘oude’ wetgeving die binnen de scope van dit onderzoek vallen. We onderzoeken of juist die verschillen verbandhouden met de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten.

In tabel 1 zijn de belangrijkste wijzigingen in de Aanbestedingswet 2012 en flankerend beleid ten aanzien van proportionaliteit, uniformiteit en duurzaamheid/innovatie weergegeven. Per wijziging is vermeld op welke plek in dit rapport de desbetreffende wijziging en de toepassing ervan in de praktijk staan beschreven.

Wijzigingen in wet en flankerend beleid van invloed op toegang MKB	Ambitie wet	Leeswijzer
Samenvoegen opdrachten (‘clusteren’) en opdelen in percelen (Artikel 1.5 Aw 2012)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 4 – Samenvoegen en opdelen in percelen
Objectieve keuze type aanbestedingsprocedure (Artikel 1.4, Aw 2012).	Proportionaliteit	Hoofdstuk 5 – Keuze aanbestedingsprocedure
Model Eigen verklaring (Artikel 1.19, 2.84, 2.85, 3.64 Aw 2012)	Proportionaliteit, uniformiteit	Hoofdstuk 6 – Uitsluitingsgronden
Gedragsverklaring aanbesteden (Artikel 1.20 Aw 2012)	Uniformiteit	Hoofdstuk 6 – Uitsluitingsgronden
Aantal en inhoud geschiktheidseisen (Artikel 2.90 Aw 2012)	Proportionaliteit, duurzaamheid/innovatie	Hoofdstuk 7 – Geschiktheidseisen
Geschiktheidseisen mogen geen betrekking hebben op de omzet, tenzij zwaarwegend gemotiveerd, en in dat geval niet meer dan 300% van de geraamde opdrachtwaarde (Artikel 2.90 Aw 2012 en Gids paragraaf 3.5.2.1)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 7 – Geschiktheidseisen
Maximalisering zekerheidsstelling (Gids Voorschrift 3.5D)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 7 – Geschiktheidseisen
Maximaal één referentie per kerncompetentie, met een waarde van maximaal 60% van de geraamde opdrachtwaarde (Gids Voorschrift 3.5G)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 7 – Geschiktheidseisen
EMVI (Artikel 2.114 Aw 2012)	Duurzaamheid/innovatie	Hoofdstuk 8 – EMVI
Varianten bij EMVI (Gids Voorschrift 3.7)	Innovatie	Hoofdstuk 8 – EMVI
Verlengde Alcatel-termijn (Artikel 2.127 Aw 2012)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 9 – Termijnen
Overweging langere termijnen dan de minimumtermijnen (Gids Voorschrift 3.6)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 9 – Termijnen
Vergoeding inschrijfkosten (Artikel 1.10, 1.13, 1.16 Aw 2012, Gids Voorschrift 3.8)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 10 – Vergoeding inschrijfkosten

Gelimiteerde aansprakelijkheid (Gids Voorschrift 3.9D)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 11 – Contractvoorwaarden
Gelegenheid om suggesties te doen voor aanpassingen conceptovereenkomst of afwijken inkoopvoorwaarden (Gids Voorschrift 3.9B)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 11 – Contractvoorwaarden
Gebruik paritaire voorwaarden (Gids Voorschrift 3.9C)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 11 – Contractvoorwaarden
Gids Proportionaliteit (Artikel 1.10, 1.13 Aw 2012)	Proportionaliteit	Hoofdstuk 12 – Richtsnoeren en beleidsmaatregelen
ARW 2012 (Artikel 1.22 Aw 2012)	Uniformiteit	Hoofdstuk 12 – Richtsnoeren en beleidsmaatregelen

Tabel 1. Overzicht belangrijkste wijzigingen in de Aanbestedingswet.

Externe factoren

Bij het vaststellen van de bijdrage van de Aanbestedingswet aan het bereiken van de ambities van de wet betrekken we waar dat relevant is ook contextuele factoren. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling in het totaal aantal aanbestedingen en het aandeel MKB in de economie.

Bij het interpreteren van de ontwikkeling in de deelname van het MKB aan overheidsopdrachten nemen we deze en andere contextuele factoren in beschouwing. Het is immers belangrijk om een onderscheid te maken tussen effecten die het gevolg zijn van de wetswijziging en effecten die andere oorzaken hebben.

2. Methodologie

2.1. Scope van de evaluatie

In het onderzoek zijn keuzes gemaakt voor wat betreft de afbakening van het onderzoek. De gehanteerde afbakening en bijbehorende definities zijn afgestemd met het ministerie van Economische Zaken, de begeleidingscommissie en de onderzoeksbureaus verantwoordelijk voor de twee aanpalende onderzoeken naar administratieve lasten en naleving.

Type aanbesteding

De aanbestedingsregelgeving heeft betrekking op overheidsopdrachten in de categorieën ‘werken’, ‘leveringen’ en ‘diensten’.

- Werken betreffen alle bouwkundige en civieltechnische werken. Bijvoorbeeld de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg. Onderhoudswerkzaamheden voor het in stand houden van het werk en verbouwingswerkzaamheden vallen ook onder werken.⁶
- Leveringen omvatten aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder een werk vallen.
- Onder diensten vallen alle inkopen die niet onder werken of leveringen vallen.

Type aanbestedingsprocedures

De resultaten uit de drie deelonderzoeken zien op de meest gangbare procedures, zowel onder als boven de Europese drempelwaarden:

- Meervoudig onderhandse procedures;⁷
- Openbare aanbesteding (nationaal);
- Niet-openbare aanbesteding (nationaal, alleen van toepassing voor werken);
- Openbare procedure (Europees);
- Niet-openbare procedure (Europees).

Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven

We onderscheiden de volgende categorieën aanbestedende diensten bij de analyse en rapportage van de drie deelonderzoeken. Naast aanbestedende diensten zijn ook speciale-sectorbedrijven in het onderzoek meegenomen. Hierna hanteren we de verzamelterm ‘aanbestedende diensten’ voor alle categorieën uit onderstaande lijst, tenzij anders vermeld:

- Rijksoverheid (binnen deze categorie vallen alle ministeries, inclusief de uitvoeringsorganisaties, agentschappen en ZBO's die onder hun verantwoordelijkheid vallen);
- Kleine gemeenten (< 50.000 inwoners);
- Middelgrote gemeenten (tussen de 50.000 en 100.000 inwoners);
- Grote gemeenten (>100.000 inwoners);⁸
- Provincies en waterschappen;

⁶ In bijlage I van de Richtlijn 2004/18/EG staat een limitatieve lijst van werkzaamheden die onder werken vallen.

⁷ Bij meervoudig onderhands aanbesteden nodigt de aanbestedende dienst op basis van objectieve criteria een aantal (minimaal 3 en maximaal 5) gegadigden uit om een offerte in te dienen op basis van een beschrijvend document of bestek met daarin alle relevante informatie. Er gelden geen voorschriften tot openbare bekendmaking.

⁸ Voor het bepalen van het aantal inwoners van de gemeenten is gebruik gemaakt van de StatLine databank van het CBS.

- Speciale-sectorbedrijven (dit zijn de bedrijfssectoren die actief zijn op het terrein van gas en warmte, elektriciteit, vervoer of de exploitatie van lucht- en zeehavens of drinkwater. Ook postdiensten vallen onder dit begrip);
- Overig (publiek gefinancierde universiteiten en hogescholen, regionale opleidingscentra [ROC's], academische ziekenhuizen en politie).⁹

Ondernemers

Voor het vaststellen van de omvang van ondernemingen is gebruik gemaakt van data afkomstig uit het Algemeen Bedrijvenregister (ABR) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Aan de hand van KvK-nummers heeft het CBS de ondernemingen die deel hebben genomen aan overheidsopdrachten verdeeld in zes categorieën (zie hoofdstuk 3). Hierbij is gebruik gemaakt van de definitie van het CBS die uitgaat van het aantal werknemers (en niet het aantal FTE).

Omvang (in werknemers)	Kwalificatie type onderneming
Zzp'er	MKB
Tussen de 1 en 10	
Tussen de 10 en 50	
Tussen de 50 en 100	
Tussen 100 en 250	
Groter dan 250	Grootbedrijf ¹⁰

Tabel 2. Gehanteerde categorieën (grootteklassen) ondernemingen.

Onderzoeksperiode

In het onderzoek is de situatie vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet (op 1 april 2013) vergeleken met de situatie erna. In de drie deelonderzoeken die zijn uitgevoerd is dit vertaald naar de volgende onderzoeksperiodes:

- In het kwantitatieve onderzoek naar de deelname van het MKB aan overheidsopdrachten (deelonderzoek 1) zijn aanbestedingen die zijn gegund in 2012 vergeleken met aanbestedingen die zijn gegund in 2014.
- In het kwantitatieve onderzoek naar de aanbestedingspraktijk (deelonderzoek 2) zijn de uitkomsten van een in 2009 uitgevoerd feitenonderzoek¹¹ bestudeerd en aangevuld. De uitkomsten daarvan zijn vergeleken met de uitkomsten van een feitenonderzoek over 2014 verricht ten behoeve van de voorliggende rapportage. Meetjaar 2009 betreft aanbestedingen die tussen 22-06-2008 en 22-06-2009 zijn aangekondigd. Meetjaar 2014 betreft aankondigingen van aanbestedingen tussen 1-1-2014 en 31-12-2014.
- Voor het inzichtelijk maken van de ervaringen van ondernemers en aanbestedende diensten met de Aanbestedingswet (deelonderzoek 3) is tussen augustus 2014 en december 2014 een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Daarin werd gevraagd naar de ervaringen gerelateerd aan de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet (we beschikken niet over kwalitatieve gegevens uit een vergelijkingsperiode ervoor).

⁹ De categorie 'lager en voortgezet onderwijs' en andere instellingen dan de hier genoemde publiekrechtelijke instellingen, vallen buiten de scope van het onderzoek.

¹⁰ De kwalificatie van het type onderneming (MKB of grootbedrijf) is gedaan aan de hand van het aantal werknemers. Bij de kwalificatie is vanwege onderzoekstechnische beperkingen geen gebruik gemaakt van een omzetgrens voor het MKB.

¹¹ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk.

Bron data en aanvullend data-onderzoek

De gegevens voor dit onderzoek zijn afkomstig van twee aanbestedingssystemen. TenderNed¹² vormt de primaire bron van informatie. Wanneer data uit TenderNed een niet voldoende representatief beeld konden geven, is gebruik gemaakt van data uit Aanbestedingskalender¹³.

In tabel 3 lichten we toe welk aanbestedingssysteem is ingezet bij het verkrijgen van de benodigde gegevens voor de drie deelonderzoeken.

	Jaar	Aanbestedingssysteem	Toelichting
Deelonderzoek 1 <i>Deelname MKB</i>	2012	Gegevens over gunningen en definitieve waarde afkomstig van Aanbestedingskalender .	TenderNed beschikt vanaf september 2012 over een digitaal aanbestedingsproces. Gegevens uit TenderNed over 2012 geven derhalve een beperkt beeld van inschrijvers, gunningen en definitieve waarde van aanbestedingen in dat jaar. Voor 2014 ontbreekt in een aantal gevallen ook de definitieve waarde van aanbestedingen. Data is 'user generated', dit kan leiden tot tekortkomingen zoals ontbrekende en foutieve data.
	2014	Gegevens over inschrijvers, gunningen en definitieve waarde afkomstig van TenderNed .	
Deelonderzoek 2 <i>Aanbestedingspraktijk</i>	2009	Aankondigingen van opdrachten uit 2009 afkomstig van Aanbestedingskalender .	Overheden kunnen sinds november 2011 aanbestedingen publiceren op TenderNed. Voor 2009 zijn derhalve geen gegevens beschikbaar in TenderNed.
	2014	Aankondigingen van opdrachten uit 2014 afkomstig van TenderNed .	
Deelonderzoek 3 <i>Percepties</i>	2014	Contactgegevens van ondernemers en aanbestedende diensten voor verspreiding van de enquête zijn uit TenderNed afkomstig.	TenderNed / PIANOo heeft de enquête verspreid onder gebruikers van het systeem. 4.336 ondernemers en 1.591 aanbestedende diensten zijn benaderd om deel te nemen.

Tabel 3. Toelichting op de gebruikte aanbestedingssystemen.

Aanvullende data-uitvraag

Bij de analyse van de ruwe data uit de twee aanbestedingssystemen is een aantal tekortkomingen geconstateerd:

- De gegevens in beide aanbestedingssystemen zijn 'user-generated':
 - Gebruikers kunnen fouten maken bij het invoeren. Bij een aantal gunningen was er bijvoorbeeld sprake van een onrealistische 'definitieve waarde'.
 - In een aantal gevallen is niet alle benodigde data aanwezig. Gebruikers zijn bijvoorbeeld niet verplicht om de definitieve opdrachtwaarde in te vullen.
- De beschikbaarheid van gegevens is afhankelijk van de technische mogelijkheden van de systemen:
 - Aanbestedingsdocumenten van meervoudig onderhandse aanbestedingen zijn in bezit van de aanbestedende diensten en via de aanbestedingssystemen niet digitaal toegankelijk voor de onderzoekers.
 - Beide aanbestedingssystemen kennen geen mogelijkheid voor het registreren van onderaannemers.

¹² TenderNed is onderdeel van PIANOo, het expertisecentrum aanbesteden van het ministerie van Economische Zaken. Overheden kunnen sinds november 2011 hun aanbestedingen publiceren op TenderNed. De Aanbestedingswet 2012 verplicht aanbestedende diensten om al hun openbare aanbestedingen (nationaal en Europees) eerst op TenderNed te publiceren.

¹³ Sinds 2004 kunnen overheden hun aanbestedingen publiceren op Aanbestedingskalender. Publicatie op Aanbestedingskalender sluit aan op de Europese en nationale aanbestedingsregels (o.a. door koppelingen met TenderNed en TED (Tenders Electronic Daily)).

Om de beschikbare gegevens aan te vullen is in overleg met de opdrachtgever besloten om een aanvullende data-uitvraag onder aanbestedende diensten te doen. Voor de aanvullende data-uitvraag is een gestratificeerde steekproef genomen onder Europese, nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen in 2012 en 2014. De benodigde omvang van de steekproef is met twee vermenigvuldigd om eventuele non-respons op te vangen. Op grond van de steekproef heeft TenderNed per e-mail de contactpersonen van de aanbestedende diensten bij de betreffende aanbestedingen gevraagd om mee te werken aan het aanvullende data-onderzoek. Van de benaderde medewerkers van aanbestedende diensten hebben 157 toegezegd te willen meewerken aan het aanvullende data-onderzoek. Zij hebben een invulformat ontvangen om de gegevens van de door hun aanbestedende dienst aangekondigde gunningsbeslissing verder aan te vullen. Uiteindelijk hebben 105 medewerkers van aanbestedende diensten de volgende informatie (deels) aangeleverd:

- Voor deelonderzoek 1: Controleren en aanvullen van gegevens over inschrijvers, gunningen en definitieve waarde van aanbestedingen (zowel 2012 als 2014). Daarbij zijn de respondenten gevraagd om bij de betreffende aanbestedingen gegevens (KvK-nummer en deelname in definitieve waarde) over eventuele onderaannemers aan te vullen.
- Voor deelonderzoek 2: Aanleveren van aanbestedingsdocumenten behorende bij de meervoudig onderhandse aanbestedingen (2014) uit de steekproef.

2.2. Deelonderzoek 1 – deelname MKB

Het doel van dit deelonderzoek is het in kaart brengen van de deelname van het MKB aan overheidsopdrachten in 2012 en 2014. Het onderzoek heeft betrekking op inschrijvingen van en gegunde opdrachten aan het MKB (gemeten naar het aantal opdrachten/percelen en naar de waarde van de opdrachten/percelen). Hierbij is onderscheid gemaakt in de verschillende soorten aanbestedende diensten en de ondernemers in de verschillende sectoren (werken, diensten en leveringen).

De data voor de analyse van de deelname van het MKB is afkomstig van aankondigingen van gegunde opdrachten in 2012 en 2014.¹⁴ Om inzicht te krijgen in de deelname van het MKB aan overheidsopdrachten is de volgende informatie van belang:

- KvK-nummers van de inschrijvers van de aanbestedingsprocedure.
- KvK-nummers van de winnaar(s) van de aanbestedingsprocedure.
- Definitieve opdrachtwaarde (exclusief BTW) van de aanbestedingsprocedure.¹⁵

Procedures

Voor de analyse van de deelname van het MKB zijn zowel aankondigingen van gegunde opdrachten onder als boven de Europese drempelwaarden bestudeerd.

- *Opdrachten boven de Europese drempelwaarden.* Voor Europese aanbestedingsprocedures geldt een publicatieplicht op Tenders Electronic Daily (TED) van de Europese Commissie.¹⁶ Deze plicht houdt in

¹⁴ Aanbestedingen die in het jaar 2012 of 2014 zijn afgerond en dus gepubliceerd als aankondiging van de gegunde opdracht worden meegenomen. Opdrachten die slechts zijn aangekondigd zijn niet meegenomen. In alle onder de scope vallende procedures gaat het om aanbestedingen die zijn gegund in 2012 of 2014 (tweede Nota van Inlichtingen bij offerte-aanvraag evaluatie Aanbestedingswet 2012, antwoord op vraag 19).

¹⁵ De totale definitieve waarde van de opdracht zoals ingevuld door de aanbestedende dienst bij aankondiging van de gunning van de opdracht.

¹⁶ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>.

dat de aanbestedende dienst de gunning van de aanbesteding inclusief de 'winnaar' publiceert. Aanbestedende diensten voldoen aan deze verplichting door hun opdracht aan te kondigen op TenderNed (koppeling met TED) en Aanbestedingskalender (koppeling met TED en TenderNed). Vanwege de koppeling met TED is (nagenoeg) de gehele populatie Europese aanbestedingen bekend, in zowel 2012 en 2014.

- *Opdrachten onder de Europese drempelwaarden.* Voor nationale en meervoudige aanbestedingsprocedures geldt geen publicatieplicht. De totale populatie is derhalve onbekend. Voor deze procedures zijn gegevens beschikbaar wanneer gebruik is gemaakt van de digitale inschrijfmodule van de aanbestedingssystemen.

Overzicht gebruikte gegevens 2012 en 2014

In tabel 4 zijn de aankondigingen van gegunde opdrachten uit de gebruikte aanbestedingssystemen onderverdeeld naar de aanbestedingsprocedures die in dit onderzoek worden onderscheiden. Aankondigingen van gegunde opdrachten die niet tot de scope van het onderzoek behoren (paragraaf 2.1) zijn uit de onderzoekspopulatie verwijderd. In tabel 4 zijn meervoudig onderhandse aanbestedingen opgenomen die via de digitale inschrijfmodule van TenderNed zijn gepubliceerd. Dit aantal is niet gelijk aan de totale populatie. Voor meervoudig onderhandse aanbestedingen geldt geen publicatieplicht, de totale populatie is daardoor niet vast te stellen.

Aankondigingen van gegunde opdrachten binnen scope	Nationaal	Europees	Meervoudig onderhands
2012	490	3761	<i>In 2012 zijn geen gegevens uit deze categorie beschikbaar</i>
2014	642	2917	1123

Tabel 4. Aantal aankondigingen van gegunde opdrachten in 2012 en 2014 binnen de scope van het onderzoek.

Opschonen, aanvullen en overzicht uiteindelijke gegevens

De gegevens van de gegunde opdrachten binnen de scope zijn vervolgens opgeschoond en aangevuld:

- *Aanvullen en controleren KvK-nummers.* Voor zowel 2012 als 2014 ontbraken (deels) de KvK-nummers die voor de analyse nodig zijn. Aan de hand van de bedrijfsgegevens (naam, locaties, type opdracht) zijn de KvK-nummers opgezocht in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. In een aantal gevallen lukte het niet om een KvK-nummer te koppelen aan de bedrijfsnaam. Bijvoorbeeld omdat het een buitenlandse onderneming betrof, of omdat de ingevulde bedrijfsnaam niet in het Handelsregister werd teruggevonden.
- *Controleren opdrachtwaarde.* Bij nadere bestudering van de data bleek dat in een aantal gevallen een onrealistisch lage opdrachtwaarde was aangegeven. Een aantal aanbestedingen hadden bijvoorbeeld een definitieve opdrachtwaarde van €1. Bij de analyses hebben we de onrealistische opdrachtwaardes buiten beschouwing gelaten.
- *Aanvullen onderzoeksgegevens.* Op basis van een aanvullende data-uitvraag onder aanbestedende diensten (paragraaf 2.1) zijn de gegevens voor het berekenen van de deelname van het MKB aangevuld. Dit heeft met name geleid tot extra waarnemingen van de definitieve opdrachtwaarde en (in beperkte mate) KvK-nummers van inschrijvers in 2012. Ook diende de aanvullende data-uitvraag om gegevens over de betrokkenheid van het MKB als onderaannemer bij de onderzochte aanbestedingen in kaart te brengen. Dit heeft niet tot aanvullende gegevens geleid. We kunnen hier derhalve geen uitspraken over doen.

In tabel 5 en 6 zijn de aantallen inschrijvers, gunningen en definitieve waarden op grond waarvan de analyse is gebaseerd voor 2012 en 2014 uitgesplitst.¹⁷ Drie kanttekeningen:

- Aanbestedende diensten zijn bij geen van de procedures verplicht om de definitieve opdrachtwaarde, de inschrijvers en de deelname van onderaannemers te registreren. In 2012 ontbreken met name gegevens over de inschrijvers en onderaannemers. Een verklaring hiervoor is het ontbreken van een digitale inschrijfmodule. Voor 2014 ontbreken met name gegevens over onderaannemers.
- Zoals in paragraaf 2.1 omschreven is een aanvullende data-uitvraag gedaan om de ontbrekende gegevens over 2012 en 2014 aan te vullen. Voor 2012 kunnen we op basis van de beschikbare gegevens en de gegevens uit de aanvullende data-uitvraag geen betrouwbare en representatieve uitspraken over de deelname van het MKB bij het inschrijven op overheidsopdrachten doen. Ook heeft de aanvullende data-uitvraag niet geleid tot gegevens over de deelname van het MKB als onderaannemer bij overheidsopdrachten.
- De aantallen in tabel 5 en 6 geven niet de absolute aantallen inschrijvingen, gunningen en definitieve waarden van de verschillende typen procedures weer.

2012	Nationaal	Europees	Meervoudig onderhands
KvK-nummers inschrijvers	56	140	<i>In 2012 zijn geen gegevens uit deze categorie beschikbaar</i>
KvK-nummers gunningen	439	3.908	
Definitieve waarde	122	687	

Tabel 5. Uitsplitsing gegevens 2012.

2014	Nationaal	Europees	Meervoudig onderhands
KvK-nummers inschrijvers	2.070	4.479	3.261
KvK-nummers gunningen	1.479	3.762	1.274
Definitieve waarde	319	871	290

Tabel 6. Uitsplitsing gegevens 2014.

Analyse: bepaling type onderneming op basis KvK-nummer

Het ministerie van EZ heeft het CBS gevraagd om de door ons verzamelde gegevens uit TenderNed en Aanbestedingskalender te verrijken met de grootteklasse uit het Algemeen Bedrijvenregister (ABR) van het CBS. Dit is gebeurd op basis van een koppeling met het Kamer van Koophandel (KvK)-nummer. Hiermee is bepaald of een inschrijver of winnaar tot het MKB of grootbedrijf behoort.

Interpretatie van de empirische waarnemingen

De kwantitatieve observaties in hoofdstuk 3 dienen met voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Vooral wanneer de verschillen tussen 2012 en 2014 klein zijn:

- Niet alle bedrijven kunnen op basis van hun KvK-nummer aan het ABR worden gekoppeld. Deze zijn in de analysetabellen weergegeven als 'grootteklasse onbekend'. De niet gekoppelde records kunnen onder meer worden verklaard door foutieve en/of onbekende KvK-nummers en door de bedrijvendynamiek (bijvoorbeeld faillissementen).

¹⁷ De aantallen bij inschrijving en gunning zijn hoger dan de aantallen opdrachten uit tabel 6 en 7. Dit is te verklaren doordat opdrachten meerdere inschrijvers kunnen hebben. Ook kan één opdracht meerdere gunningen hebben wanneer er sprake is van opdeling in percelen. De definitieve waarde is bij een beperkt aantal opdrachten bekend.

- Het aantal waarnemingen wordt kleiner naarmate verder wordt uitgesplitst om specifieke observaties te staven. In verband met de vertrouwelijkheid zijn cellen met minder dan vijf bedrijven in alle analyses van het CBS voor de onderzoekers niet beschikbaar en als 'grootteklasse onbekend' weergegeven.
- Dit onderzoek kan niet met zekerheid stellen of er causale verbanden zijn tussen de wetsaanpassingen en kwantitatieve observaties. Om de observaties uit het kwantitatieve onderzoek in perspectief te plaatsen is een kwalitatief onderzoek naar de deelname van het MKB uitgevoerd (paragraaf 2.4). Ook zijn de feitelijke ontwikkelingen in de aanbestedingspraktijk als gevolg van de introductie van maatregelen genomen op basis van de Aanbestedingswet onderzocht (paragraaf 2.3).

2.3. Deelonderzoek 2 - feitenonderzoek

Deelonderzoek 2 richtte zich op de ontwikkeling van de aanbestedingspraktijk als gevolg van de introductie van de maatregelen genomen in en op basis van de Aanbestedingswet. Het betreft een vergelijkend, statistisch, kwantitatief onderzoek. Het door Berenschot uitgevoerde feitenonderzoek uit 2009¹⁸ (hierna: Feitenonderzoek 2009) is herhaald op basis van aanbestedingen in 2014. Om de resultaten over 2014 te kunnen vergelijken met de resultaten over 2009 was het nodig om op een aantal aspecten aanvullend onderzoek te verrichten over de periode waarop Feitenonderzoek 2009 zag.

Populatie 2009 en 2014

De totale populatie voor 2009 betreft aanbestedingen die tussen 22-06-2008 en 22-06-2009 zijn aangekondigd. De totale populatie van 2014 betreft aankondigingen van aanbestedingen tussen 1-1-2014 en 31-12-2014. Om de administratieve lasten voor aanbestedende diensten zoveel mogelijk te beperken is gebruik gemaakt van online beschikbare aanbestedingsdocumenten. De operationele populaties in 2009 (5.964 aangekondigde aanbestedingen) en 2014 (4.559 aangekondigde aanbestedingen) kunnen op onderstaande dimensies nader worden gespecificeerd (tabel 7).¹⁹

		2009 ²⁰	2014 ²¹
Bestek digitaal beschikbaar	Ja	3403	4033
	Nee	2561	526
Type procedure	Nationaal ²²	2979	1129
	Europees	2985	3430
Type aanbesteding	Diensten	1000	2244
	Leveringen	2103	1234
	Werken	2861	1081

Tabel 7. Specificatie operationele populatie

¹⁸ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk.

¹⁹ De aantallen in tabel 7 betreffen de operationele populatie. Deze aantallen zijn tot stand gekomen op basis van de beschikbaarheid/buikbaarheid van gegevens en de scope van het onderhavige onderzoek. De genoemde aantallen geven derhalve niet de absolute aantallen inschrijvingen, gunningen en definitieve waarden van de verschillende typen procedures weer.

²⁰ Via Aanbestedingskalender (www.aanbestedingskalender.nl)

²¹ Via TenderNed (www.tenderned.nl)

²² Exclusief Meervoudig Onderhandse Procedures.

Steekproef 2014

Voor het onderzoek zijn gestratificeerde steekproeven per categorie aanbestedende diensten getrokken. Omwille van de vergelijkbaarheid is bij het bepalen van de representativiteit van de steekproef gebruik gemaakt van dezelfde criteria als in het Feitenonderzoek 2009:

- Foutenmarge en betrouwbaarheid van alle categorieën bij elkaar opgeteld (dat wil zeggen de steekproef over alle categorieën aanbestedende diensten heen) is respectievelijk ten hoogste 5% en tenminste 95%.
- Betrouwbaarheid per categorie is minimaal 90%.
- Foutenmarge per categorie is maximaal 10%.

Voor de gehele operationele populatie van 4559 en een steekproef van 430 is de betrouwbaarheid 96% en de foutenmarge 4%. De omvang van de steekproeven per hoofdcategorie is weergegeven in onderstaande tabel.

		Operationele populatie 2014	Steekproefomvang	Foutenmarge en betrouwbaarheid
Aanbestedende dienst	Rijksoverheid	870	64	10% / 90%
	Provincies en waterschappen	569	62	10% / 90%
	Grote gemeenten (>100.000)	1123	64	10% / 90%
	Middelgrote gemeenten (50.000-100.000)	496	61	10% / 90%
	Kleine gemeenten (<50.000)	715	63	10% / 90%
	Speciale-sectorbedrijven	215	54	10% / 90%
	Overig	571	61	10% / 90%
	TOTAAL	4559	429	4% / 96%
Procedure aanbesteding	Nationaal (openbaar)	959	63	9% / 91%
	Nationaal (niet-openbaar) werken	170	49	9% / 91%
	Europees (openbaar)	2840	212	5% / 95%
	Europees (niet-openbaar)	590	83	8% / 92%
Type aanbesteding	Diensten	2244	151	6% / 94%
	Leveringen	1234	114	7% / 93%
	Werken	1081	165	6% / 94%

Tabel 8. Overzicht omvang deelpopulaties, steekproeven en foutenmarge / betrouwbaarheid in 2014.

Steekproef 2009

Om het Feitenonderzoek 2009 aan te vullen is een steekproef getrokken uit de populatie van 2009. Tabel 9 geeft een overzicht weer van de omvang van de operationele populatie, de steekproefomvang en de bijbehorende foutenmarge en betrouwbaarheid.

		Operationele populatie 2009	Steekproefomvang	Foutenmarge en betrouwbaarheid
Aanbestedende dienst	Rijksoverheid	584	65	10% / 90%
	Provincies	365	78	9% / 91%
	Grote gemeenten (>100.000)	869	73	10% / 90%
	Kleine gemeenten (<100.000)	1112	63	10% / 90%
	Overig	438	66	10% / 90%
	TOTAAL	3368	345	5% / 95%
Procedure aanbesteding	Nationaal (openbaar)	1632	98	8% / 92%
	Nationaal (niet-openbaar) <i>werken</i>	113	66	7% / 93%
	Europees (openbaar)	1291	111	8% / 92%
	Europees (niet-openbaar)	332	70	9% / 91%
Type aanbeste- ding	Diensten	1768	144	7% / 93%
	Leveringen	421	95	8% / 92%
	Werken	1179	106	8% / 92%

Tabel 9. Overzicht omvang deelpopulaties, steekproeven en foutenmarge / betrouwbaarheid in 2009.

Aantal onderzochte meervoudig onderhandse procedures

Aanbestedingsdocumenten van meervoudig onderhandse aanbestedingen zijn via de Aanbestedingssystemen niet digitaal beschikbaar. Ook is de totale populatie van meervoudig onderhandse aanbestedingen niet bekend. Om meervoudig onderhandse procedures te verzamelen is daarom een aanvullende data-uitvraag uitgezet onder een steekproef van aanbestedende diensten (paragraaf 2.1). Zij zijn gevraagd om aanbestedingsdocumenten aan te leveren van meervoudig onderhandse aanbestedingen. Een deel van de aanbestedende diensten heeft de aanbestedingsdocumenten aangeleverd. Op deze manier zijn documenten verzameld voor 123 meervoudig onderhandse aanbestedingen die in 2014 zijn aangekondigd. Deze aanbestedingen zijn meegenomen in het feitenonderzoek. De resultaten voor meervoudig onderhandse procedures geven een illustratief beeld van de ontwikkeling van de aanbestedingspraktijk als gevolg van de introductie van de maatregelen genomen in en op basis van de Aanbestedingswet.

		Aantal bestudeerde documenten
Aanbestedende dienst	Rijksoverheid	27
	Provincies en waterschappen	29
	Grote gemeenten (>100.000)	9
	Middelgrote gemeenten (50.000-100.000)	9
	Kleine gemeenten (<50.000)	34
	Speciale-sectorbedrijven	0 ²³
	Overig	15
	TOTAAL	123
Type aanbesteding	Diensten	49
	Leveringen	17
	Werken	57

Tabel 10. Overzicht steekproef meervoudig onderhandse aanbestedingen gepubliceerd in 2014.

Beoordelingskader

De onderstaande aspecten zijn onderzocht in deelonderzoek 2. Een aantal van deze aspecten is (deels) nieuw ten opzichte van het Feitenonderzoek 2009. Hiervoor is aanvullend onderzoek gedaan over 2009. Deze aspecten zijn gemarkeerd met een asterisk (*).²⁴

- technisch of functioneel specificeren*;
- samenvoeging opdrachten in combinatie met aanbesteding in percelen;
- termijnen die zijn gehanteerd gedurende de gehele procedure;
- percentage vergoeding offertekosten;
- verwijzingen naar een klachtenmeldpunt;
- in te leveren verklaringen;
- eisen ter toetsing van “financieel en economische draagkracht”;
- eisen ter toetsing van “technische en beroepsbekwaamheid”;
- eisen ter toetsing van beroepsbevoegdheid;
- de opzet van het selectieproces (o.a. sociale voorwaarden en milieucriteria)*;
- gunningscriteria*;
- gestelde contractvoorwaarden*.

Voor de meeste van deze aspecten zijn verdiepende vragen gesteld. In bijlage 1 zijn alle vragen weergegeven waarop de aanbestedingen zijn onderzocht, inclusief de bijbehorende antwoordcategorieën.

²³ De aanvullende data-uitvraag heeft geen aanbestedingsdocumenten van speciale-sectorbedrijven opgeleverd. Voor meervoudig onderhandse procedures kunnen daarom geen uitspraken worden gedaan over speciale-sectorbedrijven.

²⁴ Voor 2009 was het niet mogelijk om documenten van meervoudig onderhandse aanbestedingen te achterhalen. Voor dit type aanbestedingsprocedure wordt derhalve alleen gebruik gemaakt van de gegevens uit het Feitenonderzoek 2009.

2.4. Deelonderzoek 3 – ervaringen

In het derde deelonderzoek zijn de ervaringen van aanbestedende diensten en ondernemers met de Aanbestedingswet in kaart gebracht. Hierbij is onderscheid gemaakt in de verschillende soorten aanbestedende diensten en de ondernemers in de verschillende sectoren (werken, diensten en leveringen).

2.4.1. Enquête

Met behulp van enquêtes zijn ondernemers en aanbestedende diensten gevraagd naar hun ervaringen met aanbesteden vóór en na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet.

De enquêtes zijn eerst getest en vervolgens verspreid onder personen die werkzaam zijn bij aanbestedende diensten of ondernemingen, die betrokken zijn bij overheidsaanbestedingen in één of meerdere sectoren, waarbij gebruik wordt gemaakt van aanbestedingsprocedures, en die daardoor ervaring hebben met de wet en de aanbestedingspraktijk.

Voor het verspreiden van de enquête zijn de volgende kanalen benut²⁵:

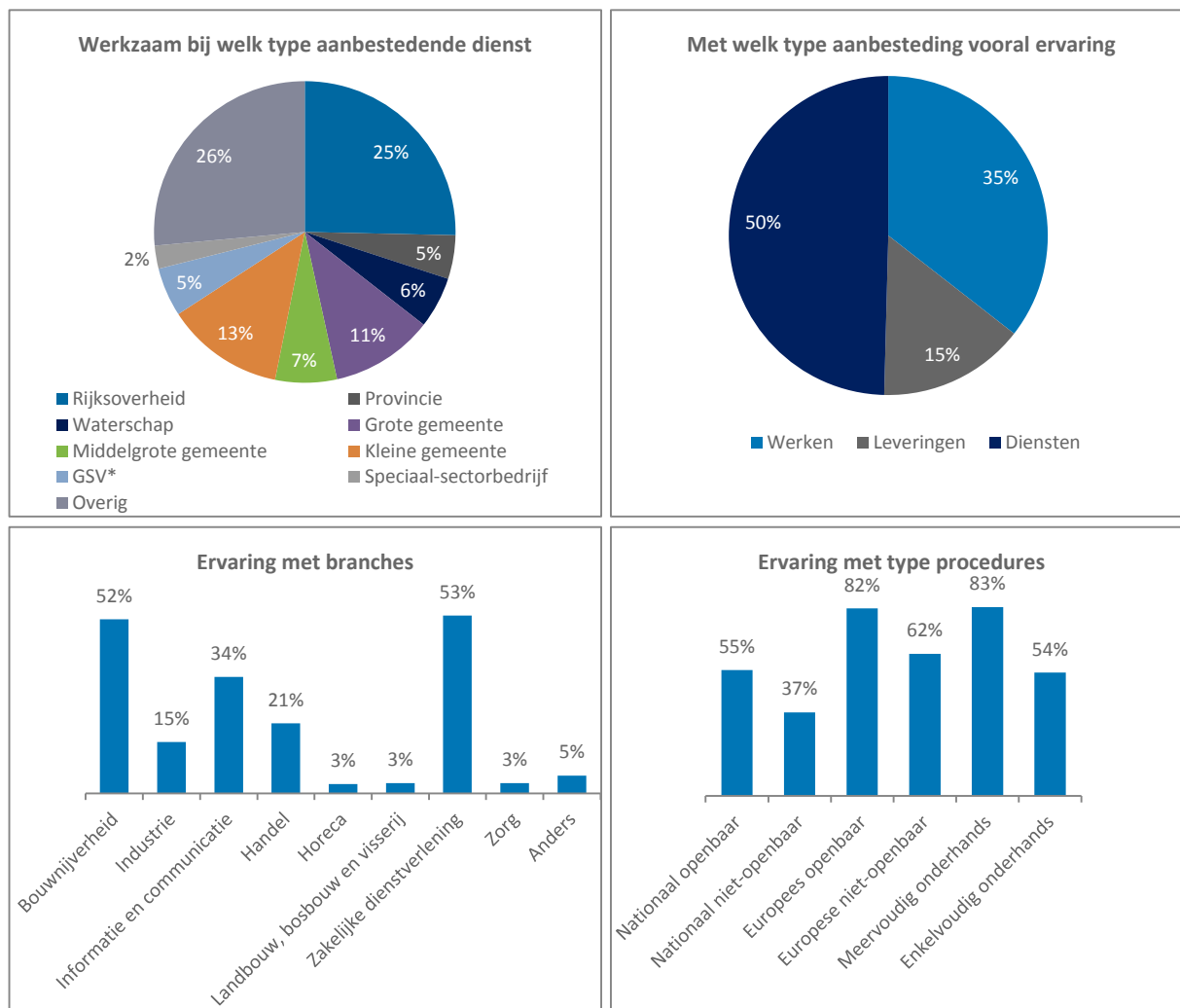
- TenderNed. Personen die op dit aanbestedingssysteem staan ingeschreven zijn via een ‘direct-mailing’ benaderd om deel te nemen aan de enquête. De mailing is verzonden naar 4.336 ondernemers en 1.591 aanbestedende diensten.
- Aanbestedingsinstituut Bouw en Infra (ondernemers uit sector werken).
- VNO-NCW (ondernemers uit sectoren werken, leveringen, diensten).
- Andere geïnteresseerde platforms voor overheidsinkopers zoals PIANOo, Aanbestedingsmakelaar, NEVI en de Nederlandse Vereniging voor Aanbestedingsrecht (NVvA).

Respons en kenmerken onderzoekspopulatie

De respondenten konden gedurende een periode van twee weken de enquête invullen. Een week na het verspreiden van de enquête is een reminder verstuurd. Dit heeft geleid tot 363 ingevulde enquêtes door aanbestedende diensten en 928 ingevulde enquêtes door ondernemers.

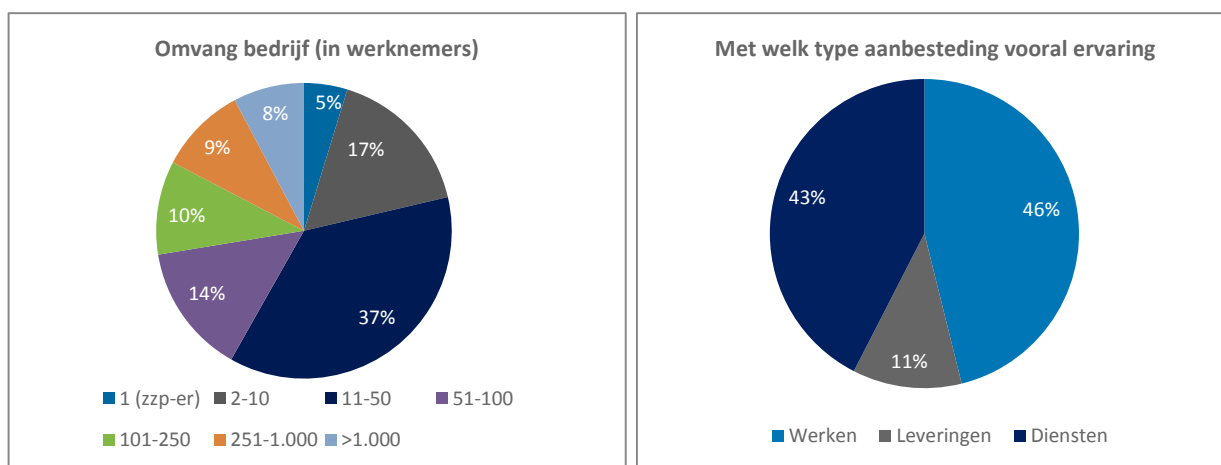
²⁵ Om de respons te verhogen en de onderzoekslasten voor de respondenten zoveel mogelijk te beperken is de enquête gecombineerd met de enquête die is uitgezet in het kader van het onderzoek naar administratieve lasten.

De onderzoekspopulatie aanbestedende diensten (N=363) heeft de volgende kenmerken:



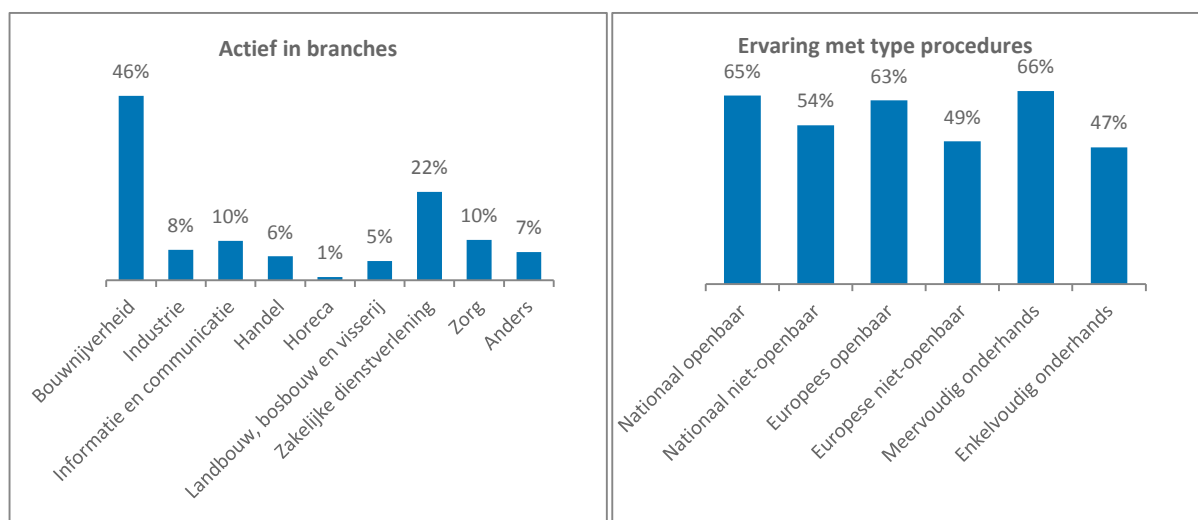
Figuur 1, 2, 3 en 4. Kenmerken van de onderzoekspopulatie aanbestedende diensten (N=363). *De afkorting GSV staat voor gemeentelijke samenwerkingsverbanden. De categorie 'overig' bevat publiek gefinancierde universiteiten en hogescholen, regionale opleidingscentra [ROC's], academische ziekenhuizen en politie.

De onderzoekspopulatie **ondernemers** (N=928) heeft de volgende kenmerken (figuur 5 en 6):



Figuur 5 en 6. Kenmerken van de onderzoekspopulatie ondernemers (n=928).

Volgens de definitie van het CBS behoort 83% van de onderzoekspopulatie tot het MKB (figuur 5). Dit percentage is vergelijkbaar met het aandeel MKB-ondernemingen dat in TenderNed is geregistreerd (86,4%).²⁶



Figuur 7 en 8. Kenmerken van de onderzoekspopulatie ondernemers (n=928).

2.4.2. Interviews en focusgroepen

Verkennde gesprekken

In tabel 11 staat een overzicht van de verkennende gesprekken die zijn gevoerd. De verkennende gesprekken met stakeholders hadden tot doel om de eerste kwalitatieve beelden ten aanzien van de Aanbestedingswet en de aanbestedingspraktijk te verzamelen. De inzichten uit deze gesprekken zijn gebruikt voor het uitwerken van de enquêtes.

Perspectief	Vertegenwoordigde gesprekspartners
Wetgever	Ministerie van EZ. Directie Mededinging en Consumenten
Rijksoverheid	Beleid: Binnenlandse Zaken. Directie Faciliteiten-, Huisvesting- en Inkoopbeleid Rijk (FHIR) van het Directoraat Generaal Organisatie en Bedrijfsvoering Rijk (DGOBR) Praktijk: Inkoopuitvoeringscentra (IUC's), Rijkswaterstaat, Coördinerend Directeuren Inkoop
Provincies en waterschappen	Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen (UvW), individuele provincies en waterschappen
Gemeenten	Bureau Inkoop Zuidoost Brabant (Bizob), gemeente Utrecht, gemeente Den Haag
Speciale-sectorbedrijven	ProRail, NS, Stedin, TenneT
Ondernemers	Groepsgesprek met ondernemers via VNO-NCW
Brancheorganisaties	Groepsgesprek met vertegenwoordigers van brancheorganisaties in de Commissie Overheidsaanbestedingenbeleid (Coab) van VNO-NCW
Expertisecentra	PIANOO, Europa Decentraal, Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra
Commissie van Aanbestedingsexperts	Voorzitter en vicevoorzitter van de Commissie

²⁶ <http://www.tenderned.nl/facts-figures-tenderned-%C3%A9%C3%A9n-jaar-aanbestedingswet>

Tabel 11. Overzicht verkennende gesprekken.

Focusgroepen

Na het afnemen van de enquêtes zijn focusgroepen met aanbestedende diensten en ondernemers georganiseerd (tabel 12). Deze bijeenkomsten zijn gebruikt om de uitkomsten van de enquêtes te duiden en de betrouwbaarheid van de uitkomsten verder te vergroten.

Perspectief	Vertegenwoordigde gesprekspartners
Rijksoverheid	Inkoopuitvoeringscentra (IUC's), RVO, Ministerie van EZ
Decentrale overheden	Waterschappen, Provincies, Gemeenten
Ondernemers	Groepsgesprek met ondernemers via VNO-NCW
Brancheorganisaties	Groepsgesprek met vertegenwoordigers van brancheorganisaties in de Commissie Overheidsaanbestedingenbeleid (Coab) van VNO-NCW

Tabel 12. Overzicht focusgroepen.

3. Deelname MKB

3.1. Achtergrond

In dit hoofdstuk brengen we de deelname van het MKB aan overheidsopdrachten in 2012 en 2014 in kaart. Hiermee geven we een beeld van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten voor en na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet.

Het verbeteren van de toegang van het MKB is een van de doelstellingen van de Aanbestedingswet. In de Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet²⁷ is aangegeven dat effectieve concurrentie bijdraagt aan een goed inkoopresultaat en de beste prijs-kwaliteit verhouding. Aangegeven wordt dat het voor zowel (kleinere) ondernemers, als voor aanbestedende diensten zelf van belang is dat (kleinere) ondernemers niet onnodig worden uitgesloten van deelname aan overheidsaanbestedingen.

Kwantitatief en kwalitatief onderzoek

De deelname van het MKB is zowel statistisch/kwantitatief als kwalitatief onderzocht. Voor het kwantitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van informatie afkomstig uit aanbestedingssystemen²⁸ en een aanvullende data-uitvraag onder aanbestedende diensten. De kwalitatieve inzichten zijn afkomstig uit verdiepende interviews en de resultaten van een enquête onder aanbestedende diensten en ondernemers. Voor de methodologische onderbouwing verwijzen we naar hoofdstuk 2 (methodologie). De kwalitatieve inzichten gebruiken we om de kwantitatieve uitkomsten te duiden en in perspectief te plaatsen.

De kwantitatieve observaties moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd, vooral bij kleine verschillen. Zie paragraaf 2.2 voor een toelichting op een aantal beperkingen van de gekozen onderzoeksmethode.

Toelichting gebruikte begrippen

In tabel 13 zijn de begrippen toegelicht die we gebruiken om de deelname van het MKB aan te duiden.

Begrip	Toelichting
Omvang onderneming	De indeling van bedrijven naar omvang geschiedt op basis van het aantal werkzame personen. Het aantal werkzame personen wordt vastgesteld op basis van de werknemers op de loonlijst inclusief meewerkende firmanten, eigenaren en familieleden. Het aantal werknemers per bedrijf wordt berekend uit loonbelastinggegevens van de Belastingdienst. Aan de hand van het KvK-nummer van de inschrijver / winnaar van de aanbesteding is bepaald wat de omvang van de onderneming is.
MKB / grootbedrijf	Bedrijven met meer dan 250 werknemers worden als grootbedrijf gecategoriseerd. Bedrijven met minder dan 250 werknemers als MKB. Bij de kwalificatie is vanwege onderzoekstechnische beperkingen geen gebruik gemaakt van een omzetgrens voor het MKB.
Inschrijving	De inschrijvers / gegadigden van een opdracht / perceel. Wanneer in een consortium is ingeschreven wordt dit gezien als één inschrijver. Voorbeeld: een consortium bestaande uit twee MKB-ondernemers en één grootbedrijf schrijft in op een aanbesteding. In dit geval bestaat de inschrijving voor twee derde uit MKB en een derde uit grootbedrijf.

²⁷ Nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 2012). Memorie van Toelichting.

²⁸ Aanbestedingskalender en TenderNed. Voor een verdere toelichting zie hoofdstuk 2 Methodologie.

Gunning	De definitieve gunningsbeslissing van de opdracht / het perceel. Wanneer een consortium de opdracht / het perceel krijgt gegund wordt dit gezien als één winnaar. Voorbeeld: een MKB-ondernemer en een grootbedrijf winnen als consortium een perceel. In dit geval is de helft van de gunning aan het MKB toegeschreven en de helft aan het grootbedrijf.
Waarde	De definitieve waarde van de opdracht / het perceel exclusief BTW. Wanneer een consortium de opdracht / het perceel krijgt gegund wordt dit gezien als één winnaar. Voorbeeld: een MKB-ondernemer en een grootbedrijf winnen als consortium een opdracht met een waarde van €100.000. In dit geval wordt €50.000 van de totale waarde aan het MKB toegeschreven en €50.000 aan het grootbedrijf.
Onbekend	De percentages MKB en grootbedrijf zijn berekend door een koppeling van de KvK-nummers uit de databases met het Algemeen Bedrijvenregister (ABR) van het CBS. Niet alle bedrijven kunnen op basis van hun KvK-nummer aan het ABR worden gekoppeld. De niet gekoppelde records kunnen onder meer worden verklaard door foutieve en/of onbekende KvK-nummers en door de bedrijvendynamiek. Voor 2014 is 98% van de KvK-nummers gekoppeld. Voor 2012 is 95% gekoppeld.

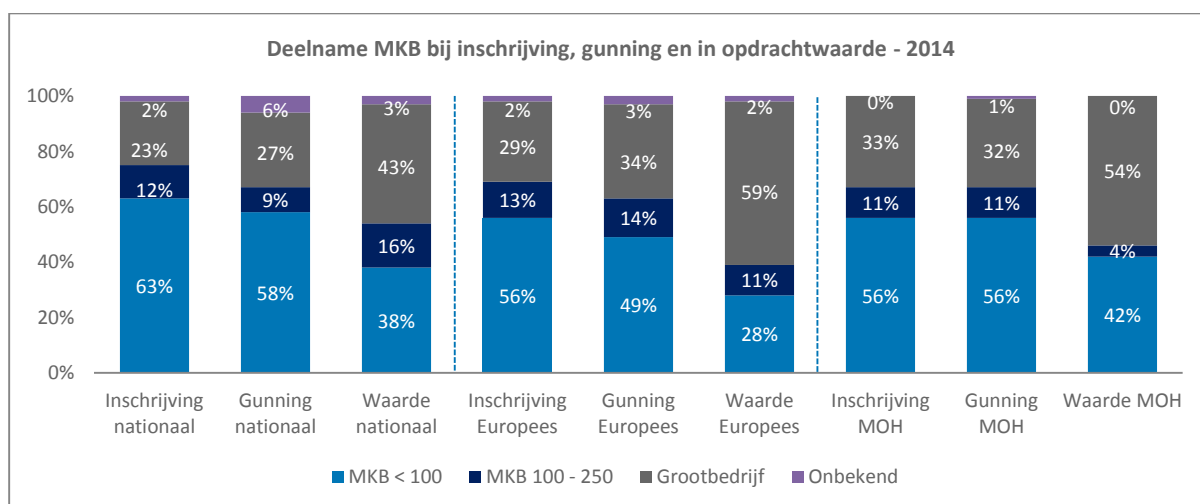
Tabel 13. Toelichting gebruikte begrippen.

3.2. Deelname MKB na inwerkingtreding Aanbestedingswet

MKB'ers die zich inschrijven voor overheidsopdrachten winnen verhoudingsgewijs minder vaak dan grote ondernemingen

In figuur 9 is de deelname van het MKB in 2014 weergegeven in termen van aandeel bij inschrijving, bij gunning en in de totale opdrachtwaarde. We maken een aanvullend onderscheid tussen MKB met minder dan 100 werknemers en MKB met 100 tot 250 werknemers.

Bij nationale en Europese procedures ligt het percentage MKB onder inschrijvers iets hoger dan het percentage MKB onder winnaars, respectievelijk 75% versus 67% en 68% versus 63%. Bij meervoudig onderhandse procedures liggen de percentages gelijk (67%) en winnen MKB'ers die zich inschrijven verhoudingsgewijs even vaak als grote ondernemingen.



Figuur 9. Deelname van MKB bij inschrijving, gunning en opdrachtwaarde in 2014.

Het aandeel MKB in de totale opdrachtwaarde is, voor de drie soorten aanbestedingen, aanzienlijk lager dan het aandeel in de gunningen

Het aandeel van het MKB in de totale opdrachtwaarde (figuur 9) is het laagst bij Europese procedures (39%, versus 63% bij gunningen) en het hoogst bij nationale procedures (54%, versus 67% bij gunningen). Bij

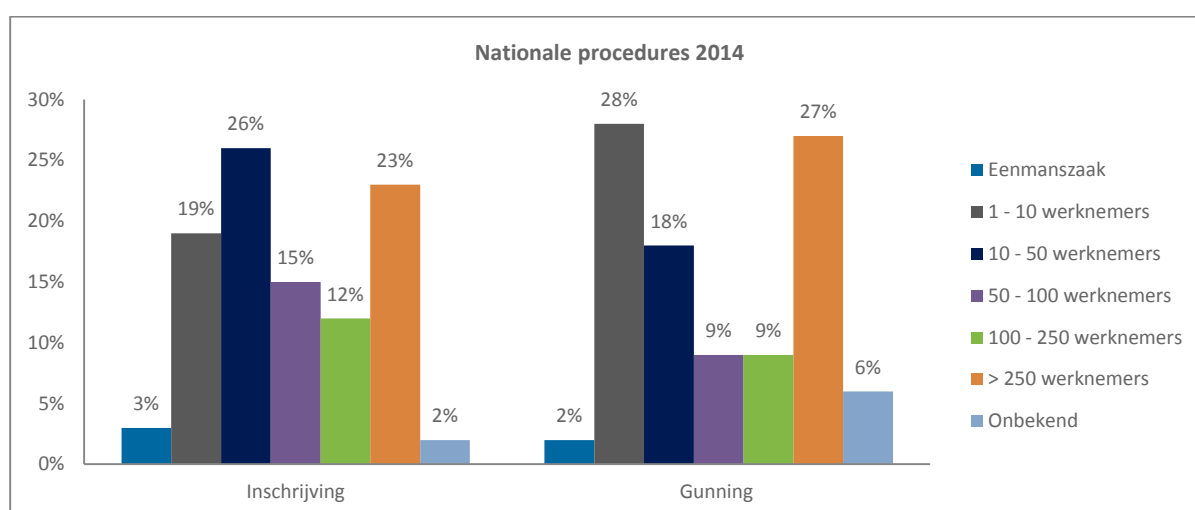
meervoudig onderhandse procedures is het aandeel van het MKB in de totale opdrachtwaarde 46% (versus 67% bij gunningen).

Uit de verschillen tussen het aandeel MKB bij gunningen en in de totale opdrachtwaarde kan worden afgeleid het grootbedrijf relatief vaker opdrachten wint die een grotere waarde vertegenwoordigen. Het verschil tussen gunning en waarde is het grootst bij Europese procedures. Een verklaring hiervoor is dat bij Europese procedures de gemiddelde opdrachtwaarde het hoogst is en de opdrachtwaarde het hoogst kan oplopen.

Bij nationale procedures zijn er verschillen tussen inschrijving en gunning bij uitsplitsing naar omvang van ondernemingen

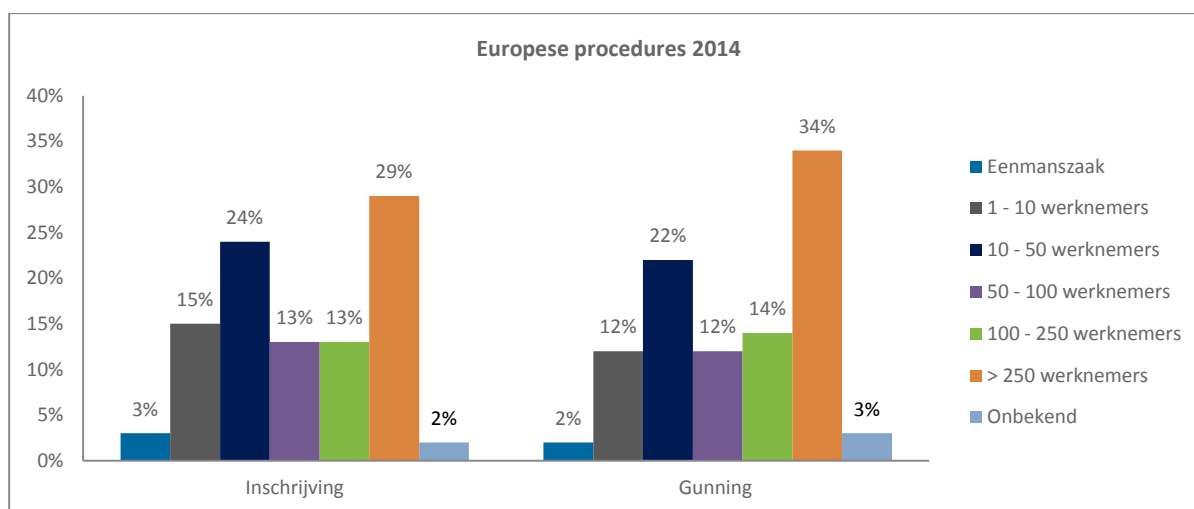
Figuur 10 bevat voor de deelname aan nationale procedures een nadere uitsplitsing naar de omvang van ondernemingen. We zien met name bij ondernemingen tot 100 werknemers verschillen tussen inschrijving en gunning. De grootste verschillen zijn zichtbaar in de categorieën '1 - 10 werknemers' en '10 - 50 werknemers'. Het aandeel van ondernemingen met 1 - 10 werknemers is bij gunning groter dan bij inschrijving. Voor de categorie 'ondernemingen met 10 - 50 werknemers' geldt het omgekeerde.

We merken op dat de categorie 'onbekend' bij gunning groter is dan bij inschrijving. Verschillen tussen inschrijving en gunning kunnen mogelijk deels verklaard worden door de ondernemingen die zich in deze categorie bevinden.



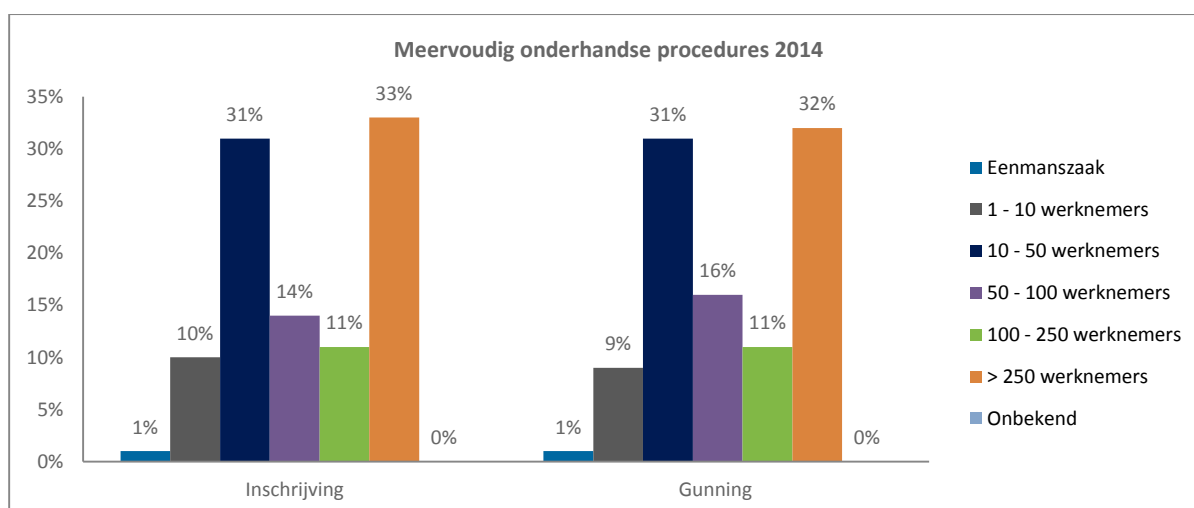
Figuur 10. Inschrijvingen en gunningen bij nationale aanbestedingsprocedures. Uitsplitsing naar omvang van de ondernemingen.

Bij Europese procedures (figuur 11) zijn de verschillen tussen inschrijving en gunning bij het MKB zeer klein. Het grootste verschil tussen inschrijving en gunning is waarneembaar bij het grootbedrijf. De deelname van het grootbedrijf is 29% bij inschrijving en 34% bij gunning van Europese procedures.



Figuur 11. Inschrijvingen en gunningen bij Europese aanbestedingsprocedures. Uitgesplitst naar omvang van de ondernemingen.

Bij meervoudig onderhandse procedures (figuur 12) zijn er nauwelijks verschillen tussen inschrijving en gunning van de verschillende categorieën ondernemingen.



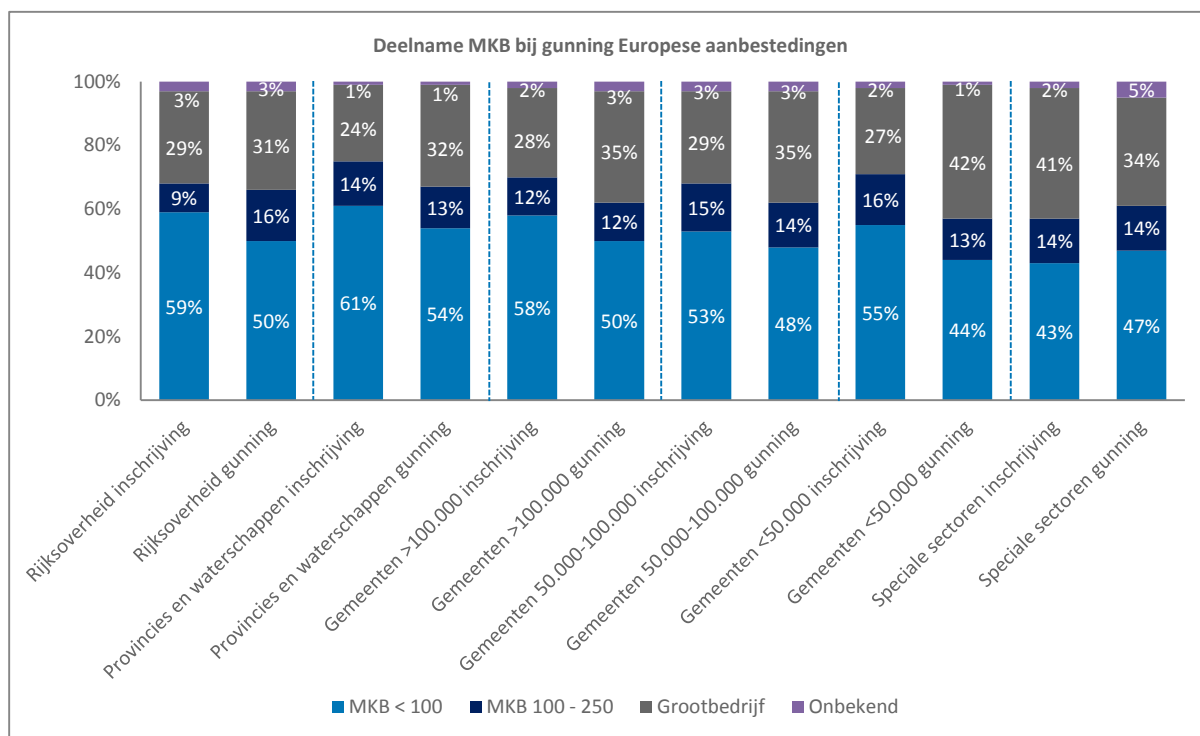
Figuur 12. Inschrijvingen en gunningen bij meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedures. Uitgesplitst naar omvang van de ondernemingen.

De deelname van het MKB aan Europese procedures verschilt tussen aanbestedende diensten

In figuur 13 is het aandeel MKB bij inschrijving en gunning in 2014 weergegeven voor de verschillende categorieën aanbestedende diensten.²⁹

- *Inschrijving:* Bij Provincies en waterschappen (75%) en kleine gemeenten (71%) is het percentage MKB bij inschrijvingen het hoogst. Bij speciale-sectorbedrijven (57%) is het percentage MKB bij inschrijvingen het laagst.
- *Gunning:* Het percentage gunningen van Europese aanbestedingen aan het MKB ligt het hoogst bij provincies en waterschappen (67%) en het laagst bij kleine gemeenten (57%).
- *Verskil inschrijving en gunning:* Bij kleine gemeenten (<50.000 inwoners) is het verschil tussen de deelname van het MKB bij inschrijving (71%) en gunning (57%) het grootst. Bij de Rijksoverheid is het verschil tussen inschrijving (68%) en gunning (66%) het kleinst.

²⁹ Voor Europese aanbestedingen geldt een publicatieplicht. De gegevens en het aantal waarnemingen zijn voor dit type procedure derhalve het meest representatief. De uitsplitsing naar categorieën aanbestedende diensten is vanwege het kleinere aantal waarnemingen bij nationale- en meervoudig onderhandse procedures niet gemaakt.

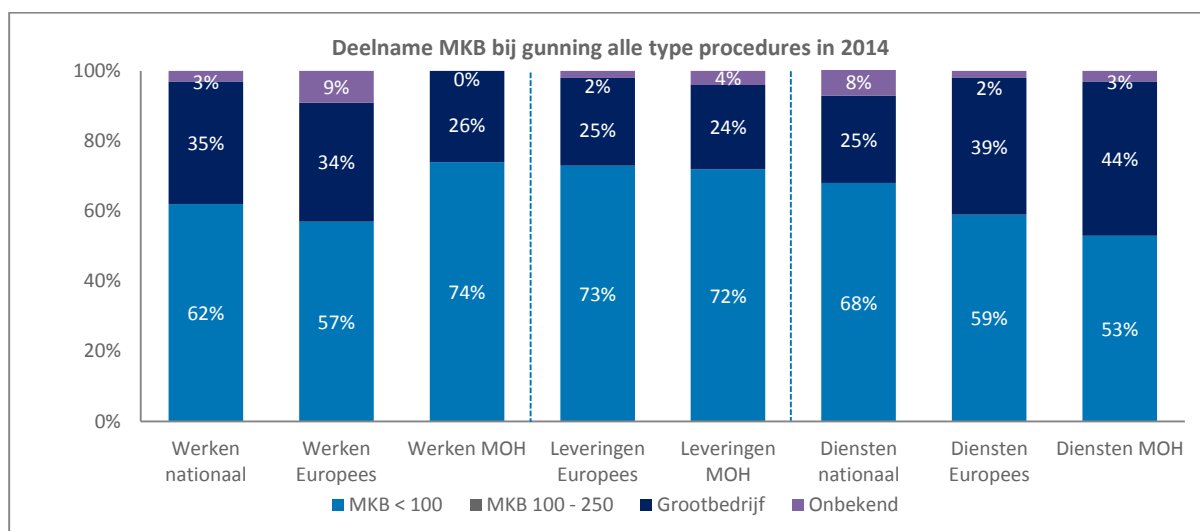


Figuur 13. Deelname MKB bij Europese aanbestedingsprocedures. Uitgesplitst naar categorieën aanbestedende diensten.

De verdeling van de deelname van het MKB bij werken, leveringen en diensten verschilt

Bij nationale, Europese en meervoudig onderhandse procedures zijn verschillen in de deelname van het MKB bij werken, leveringen en diensten (figuur 14).³⁰ Hierna is een aantal bevindingen uitgelicht:

- Werken: de deelname van het grootbedrijf bij gunningen van onderhandse werken (26%) is lager dan bij gunningen van nationale (35%) en Europese (34%) werken.
- Diensten: bij de gunningen van onderhandse diensten is het grootbedrijf verhoudingsgewijs meer vertegenwoordigd (44%) dan bij nationale (25%) en Europese (39%) procedures.



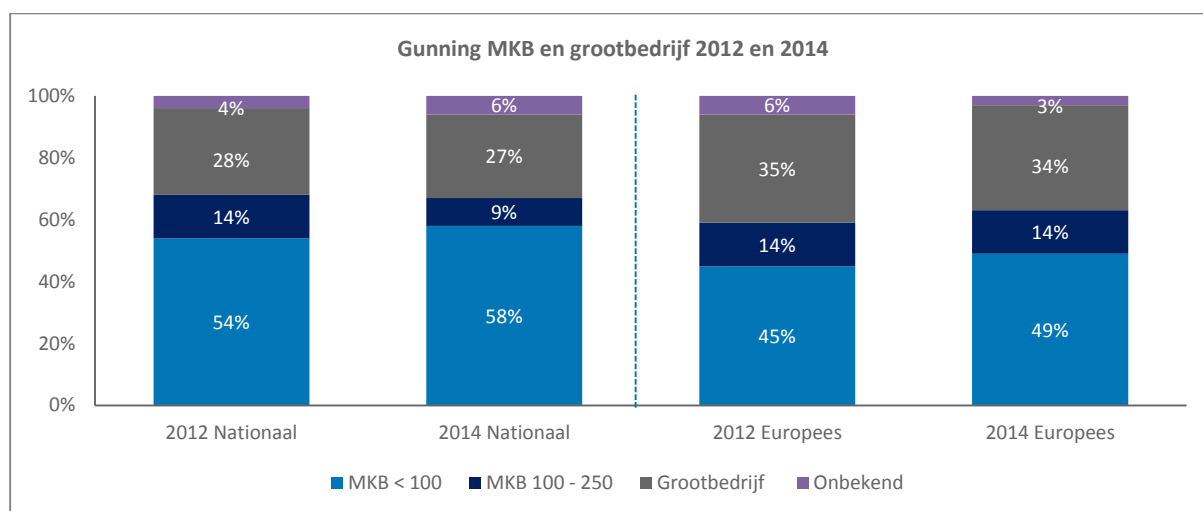
Figuur 14 Deelname MKB bij gunning werken, leveringen en diensten bij alle type procedures. Voor nationale leveringen zijn onvoldoende waarnemingen om deze uitsplitsing te maken.

³⁰ Voor nationale leveringen zijn onvoldoende waarnemingen om deze uitsplitsing te maken.

3.3. Vergelijking deelname MKB in 2012 en 2014

De deelname van het MKB aan overheidsopdrachten is in 2014 nagenoeg gelijk aan 2012

In figuur 15 is de deelname van het MKB aan Europese en nationale aanbestedingsprocedures uitgesplitst voor 2012 en 2014.³¹ De deelname van het MKB in beide jaren komt nagenoeg overeen. In 2014 ligt het aandeel MKB in gegunde Europese opdrachten met 63% iets hoger dan in 2012. Dit verschil kan deels verklaard worden door het percentage niet gekoppelde KvK-nummers, dat in 2012 hoger ligt dan in 2014. Derhalve is het niet duidelijk of sprake is van een significante stijging.



Figuur 15. Verschil in gunningen tussen 2012 en 2014 naar type procedure.

Deelname van het MKB in langjarig perspectief

Uit figuur 15 volgt dat de deelname van het MKB in 2012 en 2014 nagenoeg gelijk is. Om deze bevinding in een langjarig perspectief te kunnen plaatsen, zijn in tabel 14 enkele inzichten uit andere onderzoeken weergegeven. Hieruit volgt dat de deelname van het MKB aan overheidsopdrachten sinds 2006 een kleine stijging heeft vertoond. In 2014 wint het MKB 63% van het totaal aantal Europese aanbestedingen, tegen 57% in 2006 en 60% in 2008.

Ook het aandeel van het MKB in de totale waarde van Europese aanbestedingen is gestegen: van 30% in 2006 en 33% in 2008 naar 39% in 2014 (figuur 9). Het aandeel van MKB in de economie is in diezelfde periode eveneens gegroeid van 52% in 2006 naar 58% in 2014. Het aandeel van het MKB in de economie ligt hoger dan het aandeel van het MKB in alle type procedures (ook nationaal en meervoudig onderhands).

Bevindingen in perspectief – inzichten uit eerdere onderzoeken naar deelname MKB

MKB en aanbesteden. Het aandeel van het Nederlandse MKB in gegunde Europese aanbestedingen van Nederlandse aanbestedende diensten in 2006 – EIM, 2008

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het MKB (< 250 werknemers) ongeveer 57 % van het totaal aantal Europese aanbestedingen wint. Dit is ongeveer 30% van de totale waarde van aanbestedingen.

Evaluation of SMES' Access to Public Procurement Markets in the EU – Europese Commissie 2010

In dit onderzoek wordt de ontwikkeling van de deelname van het MKB tussen 2006 en 2008 geschetst. De studie kijkt naar Europese aanbestedingen in de EU-27. De resultaten zijn vergelijkbaar met de Nederlandse studie van EIM over 2006. Wel lijkt de deelname van het MKB (EU-27) iets toegenomen. In 2008 wint het MKB ongeveer 60% van het totaal aantal aanbestedingen. Dit is ongeveer 33% van de totale waarde van aanbestedingen.

³¹ Deze uitsplitsing kan niet gemaakt worden voor meervoudig onderhandse aanbestedingen. In 2012 zijn geen gegevens voor dit type procedure beschikbaar.

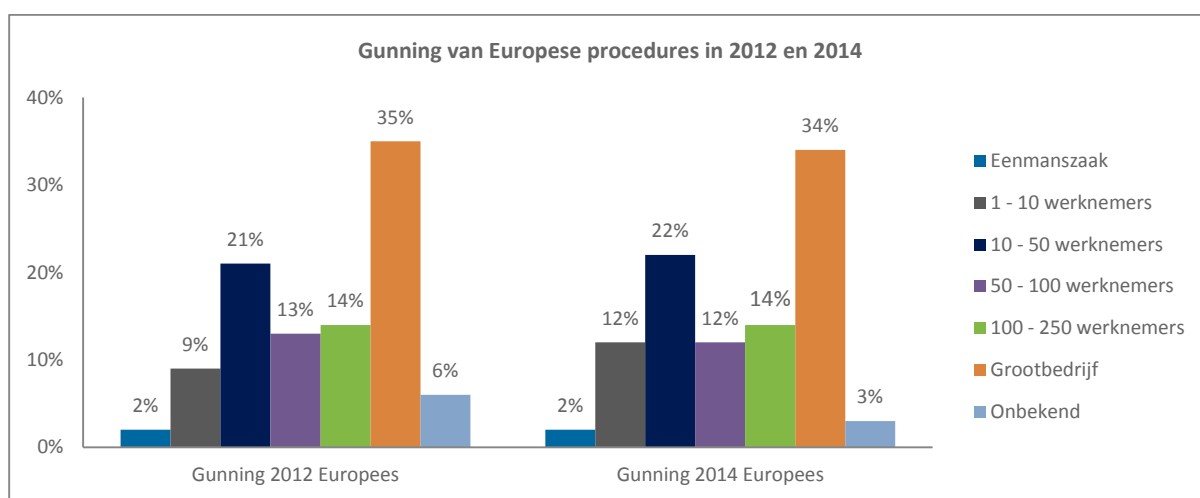
Populatie MKB-ondernemingen

- Van 2006 tot 2014 valt 99% van het totale bedrijfsleven onder het MKB (<250 werknemers).³²
 - Zelfstandigen: 73,2%
 - 1-10 werknemers: 21%
 - 10-50 werknemers: 4%
 - 50-100 werknemers: 0,5%
 - 100-250 werknemers: 0,3%
- 2006: MKB is verantwoordelijk voor 52% van de omzet in het bedrijfsleven in Nederland.³³
- 2014: MKB is verantwoordelijk voor 58% van de omzet in het bedrijfsleven in Nederland.³⁴

Tabel 14. Inzichten uit eerdere onderzoeken naar de deelname van het MKB.

De deelname van de verschillende grootteklassen ondernemingen is vergelijkbaar in 2012 en 2014

In figuur 16 zijn de gunningspercentages van Europese aanbestedingsprocedures in 2012 en 2014 uitgesplitst naar de omvang (in aantal werknemers) van de ‘winnende’ ondernemingen. De verschillen tussen 2012 en 2014 zijn klein (en mogelijk niet significant).



Figuur 16. Gunning van Europese procedures in 2012 en 2014. Uitgesplitst naar omvang van de ondernemingen.

In figuur 17 zijn de gunningspercentages van nationale aanbestedingsprocedures in 2012 en 2014 uitgesplitst naar de omvang (in aantal werknemers) van de ‘winnende’ ondernemingen. Op hoofdlijnen komt de deelname van de verschillende grootteklassen overeen in 2012 en 2014. Bij twee grootteklassen zien we verschillen:

- 1-10 werknemers: deze grootteklasse MKB laat de grootste stijging zien in het gunningspercentage. De deelname van deze ondernemingen aan overheidsopdrachten stijgt van 10% in 2012 tot 28% in 2014.
- 10-50 werknemers: deze grootteklasse MKB laat de grootste daling zien in het gunningspercentage. De deelname van deze ondernemingen aan overheidsopdrachten daalt van 30% in 2012 tot 18% in 2014.

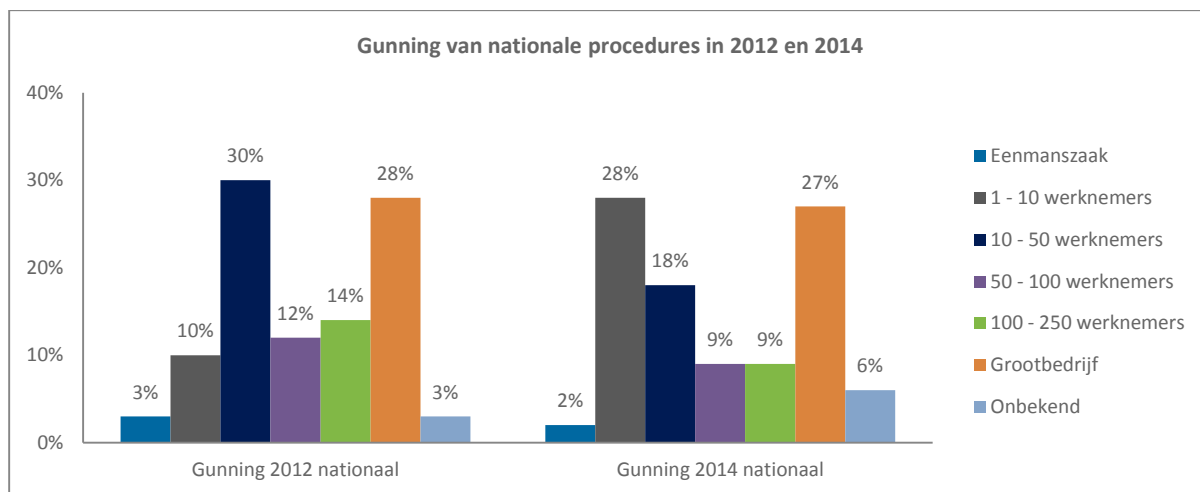
³² Bron: MKB-servicedesk. Cijfers afkomstig van de Kamer van Koophandel, Panteia en het CBS.

<http://www.mkb servicedesk.nl/569/informatie-over-midden-kleinbedrijf-nederland.htm>

³³ Bron: Evaluatie van de ‘Small Business Act’ (SBA) voor Europa – *Europese Commissie 2011*.

³⁴ Bron: MKB-servicedesk. Cijfers afkomstig van de Kamer van Koophandel, Panteia en het CBS.

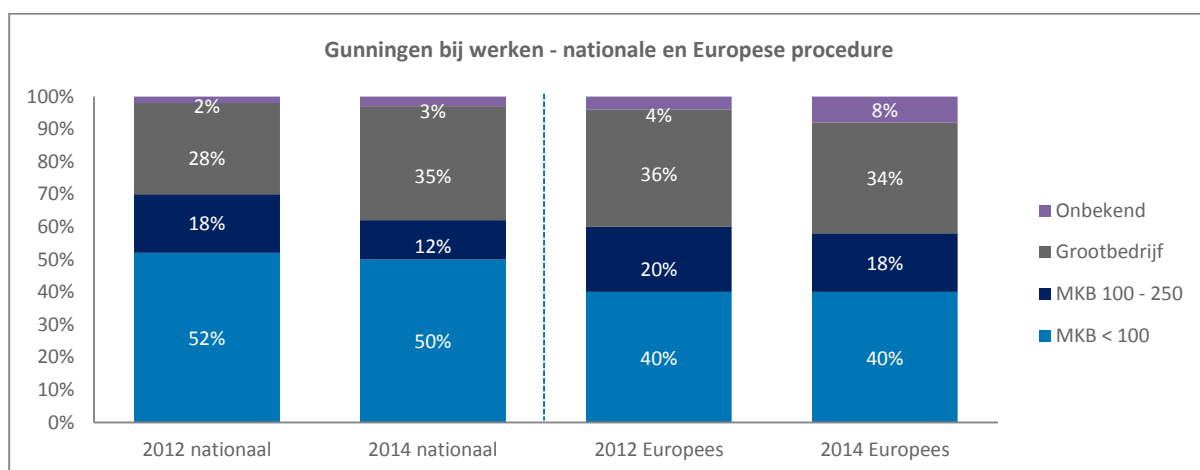
<http://www.mkb servicedesk.nl/569/informatie-over-midden-kleinbedrijf-nederland.htm>



Figuur 17. Gunning van nationale procedures in 2012 en 2014. Uitgesplitst naar omvang van de ondernemingen.

De deelname van het MKB bij nationale werken is gedaald

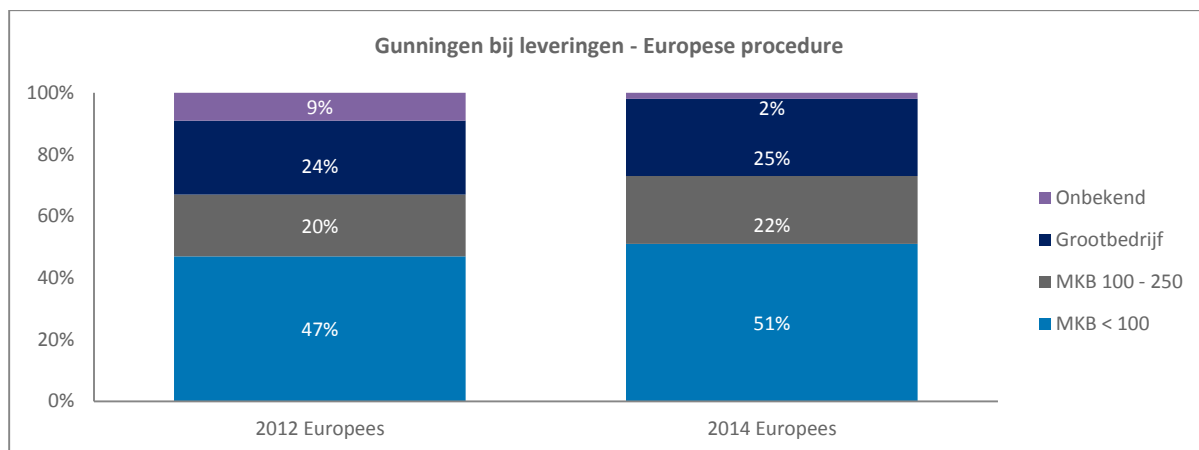
In figuur 18 zijn de gunningspercentages van aanbestedingen uit de categorie 'werken' in 2012 en 2014 gevisualiseerd. De deelname van het MKB in 2012 en 2014 komt op hoofdlijnen overeen. In 2014 (62%) zien we een kleine daling van de deelname van het MKB bij nationale werken ten opzichte van 2012 (70%).



Figuur 18. Verschil in gunning van overheidsopdrachten uit de categorie werken in 2012 en 2014.

De deelname van het MKB bij leveringen is vergelijkbaar in 2012 en 2014

In figuur 19 zijn de gunningspercentages van aanbestedingen uit de categorie 'leveringen' in 2012 en 2014 gevisualiseerd. De deelname van het MKB aan leveringen verschilt weinig tussen 2012 en 2014 en kan worden veroorzaakt door de omvang van de categorie 'onbekend'. In de vergelijking zijn alleen de gunningspercentages van Europese aanbestedingen opgenomen. Het aantal waarnemingen voor de nationale procedure is in deze categorie te gering voor een betrouwbare vergelijking.



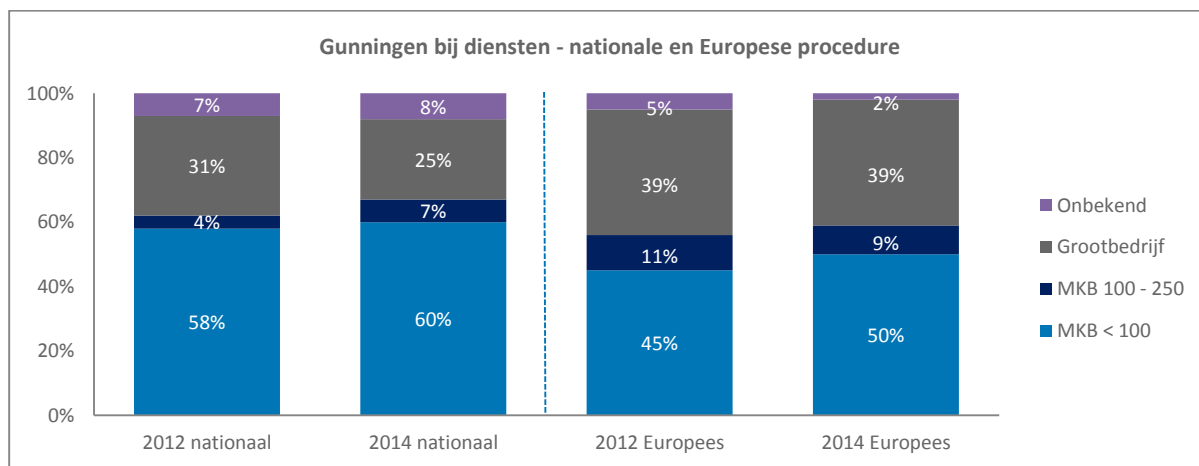
Figuur 19. Verschil in gunning van Europese overheidsopdrachten uit de categorie leveringen in 2012 en 2014.

De deelname van het MKB bij diensten is gestegen

Bij nationale procedures uit de categorie 'diensten' is de deelname van het MKB in 2014 toegenomen ten opzichte van 2012 (figuur 20). Omdat 7% van de KvK-nummers niet gekoppeld is kunnen we niet met zekerheid vaststellen dat er ook daadwerkelijk sprake is van een stijging van de deelname van het MKB bij dit type procedure. De deelname van het MKB aan Europese procedures in de categorie 'diensten' is vergelijkbaar in 2012 en 2014.

Een mogelijke verklaring vormen ontwikkelingen in de sector (zakelijke) dienstverlening.³⁵ Het aandeel MKB-ondernemingen is in deze sector ten opzichte van 2012 gestegen. Ook neemt de omzet in de gehele sector toe.

- Ontwikkeling van het aantal MKB-ondernemingen: het aantal bedrijven in de sector zakelijke dienstverlening is tussen 2012 en 2014 met ruim 10% gestegen. Deze groei is voornamelijk het gevolg van een toename van het aantal freelancers en kleine ondernemingen.³⁶
- Omzetontwikkeling in de gehele sector: in 2014 stijgt (voor het eerst sinds 2009) de omzet in de zakelijke dienstverlening met 2,75%. In 2012 daalde de omzet met 0,5%.³⁷



Figuur 20. Verschil in gunning van overheidsopdrachten uit de categorie diensten in 2012 en 2014.

³⁵ Tot de zakelijke dienstverlening behoren onder andere: accountants, marketeers, architecten, ingenieurs, IT-adviseurs, advocatenkantoren, advieskantoren, marktonderzoeksbureaus, het notariaat, public relations, wetenschappelijk onderzoek en andere professionele diensten.

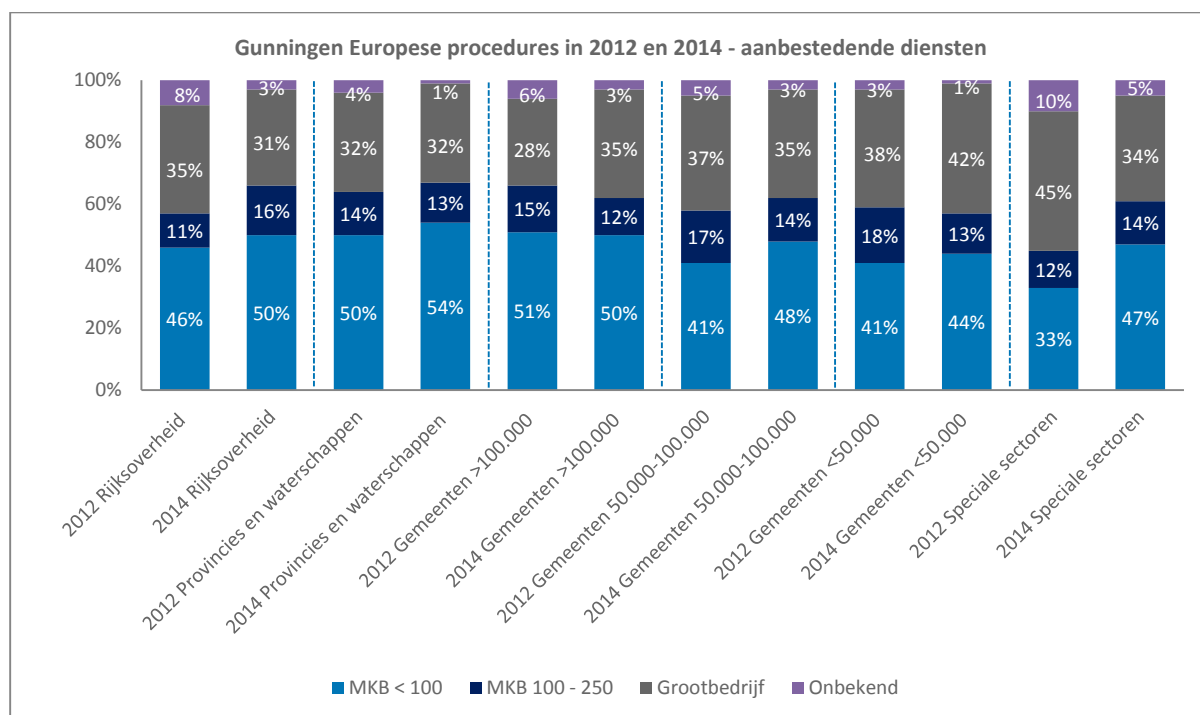
³⁶ Marktstudie zakelijke dienstverlening Consultancy.nl, 2014. <http://www.consultancy.nl/rapporten/721/consultancynl/professional-services-market-study-2014>.

³⁷ Economisch instituut voor het MKB, 2014. <http://www.ondernemerschap.nl/index.cfm/1,116,383,0.html/>.

De deelname van het MKB aan Europese procedures is gestegen bij speciale-sectorbedrijven en het Rijk

In figuur 21 zijn de gunningspercentages van Europese procedures³⁸ in 2012 en 2014 uitgesplitst naar de categorieën aanbestedende diensten die in dit onderzoek worden onderscheiden. Over het algemeen zijn de verschillen tussen aanbestedende diensten in 2012 en 2014 niet groot. De volgende verschillen vallen op:

- Speciale-sector: De deelname van het MKB lijkt bij speciale-sectorbedrijven het sterkst gestegen. Een deel van de stijging wordt mogelijk verklaard door de 10% niet-gekoppelde KvK-nummers in 2012.
- Rijksoverheid: De deelname van het MKB bij aanbestedingen van de Rijksoverheid lijkt licht gestegen. Een deel van de stijging kan mogelijk worden verklaard door de 8% niet-gekoppelde KvK-nummers in 2012.



Figuur 21. Gunning van Europese aanbestedingsprocedures in 2012 en 2014. Uitgesplitst naar categorieën aanbestedende diensten.

3.4. Percepties over deelname MKB

De inzichten in deze paragraaf zijn afkomstig uit verdiepende interviews en de resultaten van een enquête onder aanbestedende diensten (n=363) en ondernemers (n=928 waarvan 83% MKB).

Ondernemers

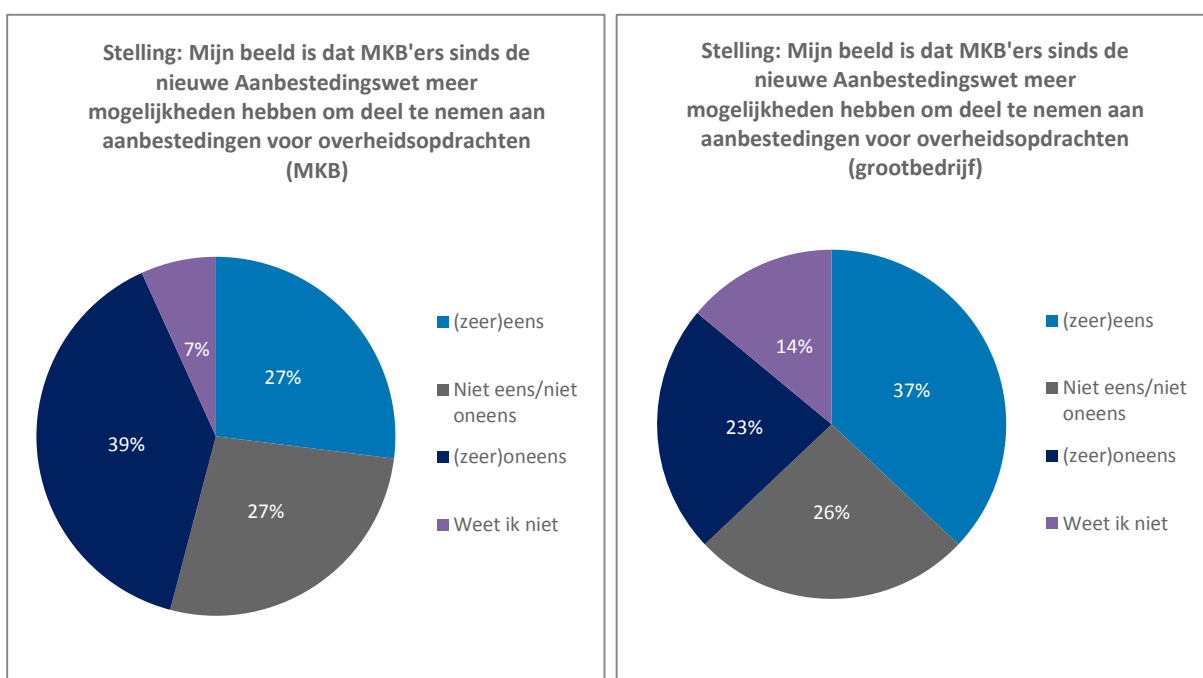
Ondernemers zijn verdeeld over de vraag of de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten is verbeterd sinds de nieuwe Aanbestedingswet. In totaal vindt 28% van de respondenten de toegang van het MKB verbeterd sinds de nieuwe Aanbestedingswet. Hier is 38% het mee oneens. Met name het MKB is kritisch op de eigen toegang tot overheidsopdrachten:

- Respondenten van grote bedrijven (>250 werknemers) zijn positiever over de toegang van het MKB dan respondenten van het MKB. 37% van de respondenten van grote bedrijven vindt de toegang van het

³⁸ Het aantal waarnemingen voor de nationale procedure is te gering om een vergelijkbare uitsplitsing op dit onderdeel te maken.

MKB verbeterd (figuur 22 en 23). Slechts 27% van de respondenten van het MKB vindt de eigen toegang verbeterd; 39% van het MKB is het hiermee (zeer) oneens.

- De enquêteresultaten laten verschillen zien tussen de perceptie van jonge ondernemingen (bedrijven die korter bestaan dan 5 jaar) en gevestigde ondernemingen (> 5 jaar). Van de gevestigde ondernemingen vindt 31% de toegang van het MKB verslechterd. Van de jonge ondernemingen vindt 47% de toegang van het MKB verslechterd.
- Uitsplitsing van de resultaten naar opdrachtgever (voor welke aanbestedende dienst werkt de onderneming het vaakst) en type opdracht (werken, leveringen en diensten) laat geen grote verschillen zien.



Figuur 22 en 23. Resultaten enquête: In hoeverre ervaren ondernemers sinds de nieuwe Aanbestedingswet meer mogelijkheden om deel te nemen aan overheidsaanbestedingen? (MKB en grootbedrijf).

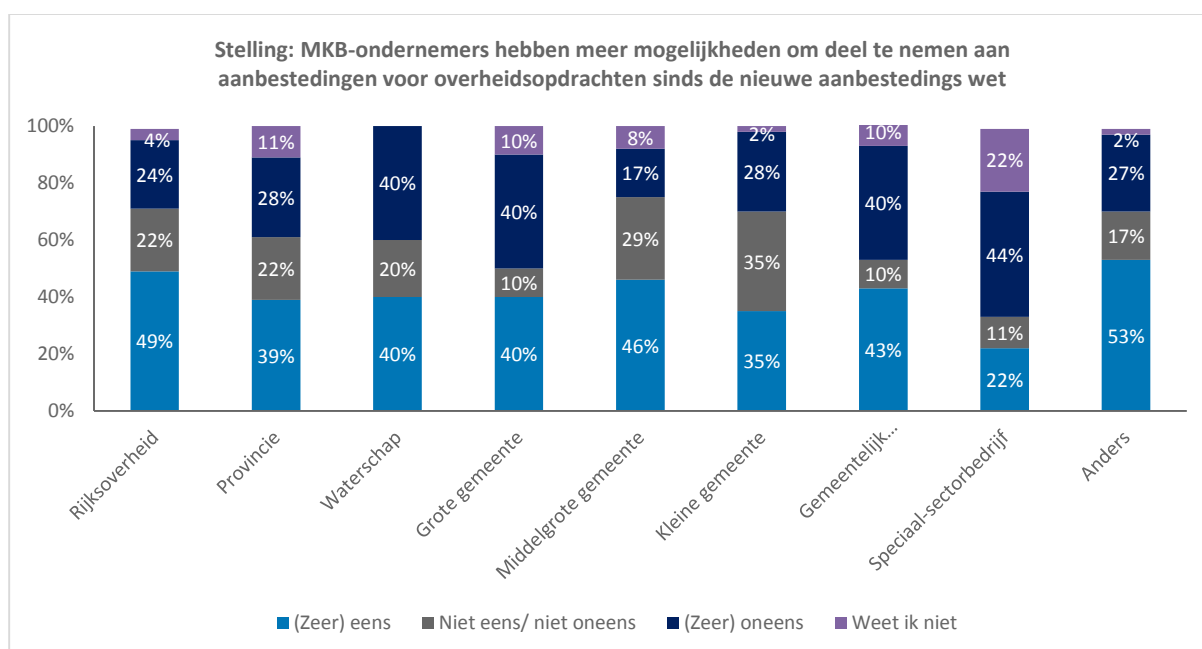
Ondernemers zijn van mening dat de gestelde eisen in aanbestedingsprocedures niet altijd proportioneel zijn. In de enquête heeft twee derde van zowel het MKB als het grootbedrijf over het afgelopen jaar aangegeven, dat de eisen die in aanbestedingsprocedures werden gesteld regelmatig of soms niet proportioneel waren. Voor het MKB was dit vaker reden om niet in te schrijven op een overheidsopdracht (37% regelmatig en 50% soms) dan voor het grootbedrijf (16% regelmatig en 62% soms). Uitsplitsing naar de verschillende typen sectoren die in dit onderzoek worden onderscheiden laat geen verschillen zien tussen de sectoren.

Aanbestedende diensten

In algemene zin oordelen aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven aanzienlijk positiever over de toegang van het MKB. In totaal vindt 47% de toegang voor het MKB verbeterd. 28% is het daar (zeer) mee oneens. 75% van de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven vindt dat het MKB voldoende mogelijkheden heeft om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten. Ook vindt 33% van de aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven dat jonge MKB-ondernemingen meer mogelijkheden hebben om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten sinds de nieuwe Aanbestedingswet.

Uitsplitsing naar verschillende typen aanbestedende diensten laat zien dat middelgrote gemeenten het meest positief zijn over de verandering in de toegang van het MKB sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet en speciale-sectorbedrijven het minst positief (figuur 24).

- Van de Rijksoverheid geeft 49% van de respondenten aan dat de toegang voor het MKB is verbeterd sinds de inwerkingtreding van de wet. Het positieve beeld over de toegang van het MKB lijkt deels overeen te komen met de kwantitatieve analyse (paragraaf 3.3). De deelname van het MKB bij de Rijksoverheid stijgt van 57% in 2012 naar 66% in 2014 (bij Europese procedures). Hierbij wordt opgemerkt dat de deelname van het MKB bij aanbestedingen van de Rijksoverheid in 2014 weinig afwijkt van de andere categorieën aanbestedende diensten.
- Van de middelgrote gemeenten geeft 46% van de respondenten aan dat de toegang voor het MKB is verbeterd sinds de inwerkingtreding van de wet. Een vergelijking met de resultaten uit de kwantitatieve analyse (paragraaf 3.3) biedt geen verklaring voor de positievere perceptie ten opzichte van andere aanbestedende diensten. De deelname van het MKB (Europese procedures) laat bij middelgrote gemeenten geen grote stijging zien (van 58% in 2012 tot 62% in 2014). Ook wijkt de deelname van het MKB niet/nauwelijks af van andere aanbestedende diensten.
- Speciale-sectorbedrijven zijn het minst positief over de verandering in de toegang van het MKB. Slechts 22% is van mening dat de toegang van het MKB is verbeterd sinds de inwerkingtreding van de nieuwe Aanbestedingswet. Hiermee is 44% het (zeer) oneens. Deze perceptie komt niet overeen met het beeld uit de kwantitatieve analyse. De deelname van het MKB bij Europese opdrachten van speciale-sectorbedrijven is het sterkst gestegen.



Figuur 24. Resultaten enquête: in hoeverre is de toegang voor het MKB tot overheidsopdrachten verbeterd volgens aanbestedende diensten.

Percepties over getroffen voorzieningen om de toegang van het MKB te verbeteren

In totaal geeft 25% van de aanbestedende diensten aan speciale voorzieningen getroffen te hebben om de toegang voor (jonge) MKB-ondernemers te verbeteren. In verdiepende gesprekken noemen aanbestedende diensten onder andere de volgende voorzieningen om de toegang van (jong) MKB te bevorderen:

- Gesprekspartners geven aan bewuster na te denken over manieren voor het betrekken van het MKB. ("bij meervoudig onderhands nodigen we altijd minimaal twee MKB-ondernemingen uit").
- Gesprekspartners geven aan dat aanbestedingsformats zijn aangepast ("eenvoudigere formuleringen en ondernemers hoeven minder gegevens in te dienen om in te schrijven").
- Gesprekspartners geven aan door de Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit bewuster na te denken over het afbakenen van opdrachten en deze vaker in percelen op te delen.

Ook geeft 13 % van de respondenten van aanbestedende diensten aan specifiek voorzieningen te hebben getroffen om de toegang voor zzp'ers te verbeteren. Op basis van de kwantitatieve gegevens constateren we enerzijds dat de deelname van zzp'ers aan overheidsopdrachten het kleinst is in vergelijking tot andere grootteklassen van ondernemingen. Ook constateren we dat de deelname van zzp'ers niet is veranderd tussen 2012 en 2014 (beiden 2% van het totale aantal gunningen). Aanbestedende diensten geven aan de volgende voorzieningen te hebben getroffen om de toegang van zzp'ers te verbeteren:

- Zzp'ers krijgen toegang tot aanbestedingen via zogenaamde brokers. Verschillende gemeenten geven bijvoorbeeld aan een marktplaats voor ondernemers ingericht te hebben.
- Opdrachten opdelen in percelen wordt ook vaak als voorziening genoemd om de toegang van zzp'ers te verbeteren.

Percepties over de invloed van veranderingen in de Aanbestedingswet op de toegang van het MKB

Aanbestedende diensten zijn verhoudingsgewijs positief over de verandering in de wet in relatie tot de toegang voor het MKB. Op dit vlak zien we geen opvallende verschillen tussen de verschillende categorieën aanbestedende diensten.

- Aanbestedende diensten zijn van mening dat het niet stellen van omzeteisen (er mogen geen omzeteisen worden gesteld, tenzij daar zwaarwegende argumenten voor zijn en in dat geval maximaal 300% van de opdrachtwaarde) en de aanpassing van de referentie-eisen (er mag maximaal één referentie per benoemde kerncompetentie worden gevraagd) de toegang van het MKB het sterkst verbeterd hebben (tabel 15).
- EMVI (verplichting van EMVI voor Europese aanbestedingen en voor Werken onder de drempel) wordt gezien als die verandering in de Aanbestedingswet die het meest op gespannen voet staat met de toegang van het MKB (tabel 15).

Aanbestedende diensten - In welke mate hebben veranderingen in de wet de mogelijkheid voor het MKB om deel te nemen aan overheidsopdrachten verbeterd?	
Verbeterd	Verslechterd
Geen omzeteis (70%)	EMVI (31%)
Referentie-eis (62%)	Gedragsverklaring (8%)
Verbod op onnodig samenvoegen (58%)	Commissie van Aanbestedingsexperts (8%)

Tabel 15. Bijdrage wetswijzigingen aan toegang MKB – Aanbestedende diensten.

Ook ondernemers zijn in de enquête gevraagd naar welke veranderingen in de wet de toegang van het MKB hebben verbeterd (of verslechterd).

- MKB-ondernemers zijn het meest positief over het effect van het model Eigen verklaring, 57% is van mening dat de toegang van het MKB hierdoor is verbeterd. MKB-bedrijven zijn daarnaast positief over het feit dat nu nog maar 1 referentie per kerncompetentie mag worden gevraagd: 53% van de MKB-bedrijven ziet dit als een verbetering. 49% van de MKB-bedrijven vindt het feit dat geen omzeteisen meer mogen worden gesteld (tenzij zwaarwegend gemotiveerd) een verbetering voor de toegang van het MKB (tabel 16).
- Het grootbedrijf is, in vergelijking met het MKB, verhoudingsgewijs negatief over het feit dat geen omzeteisen meer mogen worden gesteld en dat er maar één referentie per kerncompetentie mag worden gevraagd: respectievelijk 20% en 15% ziet deze veranderingen als een verslechtering. Het grootbedrijf is enthousiaster over de motiveringsplicht van aanbestedende diensten (54% van het

grootbedrijf ziet dit als een verbetering) en de Gedragsverklaring (48% van het grootbedrijf ziet dit als een verbetering).

MKB- In welke mate hebben veranderingen in de wet de mogelijkheid voor het MKB om deel te nemen aan overheidsopdrachten verbeterd (of verslechterd)?	
Verbeterd	Verslechterd
Model eigen verklaring (57%)	EMVI (30%)
Referentie-eis (53%)	Selectie leveranciers op objectieve gronden (18%)
Geen omzeteis (49%)	Keuze voor procedure op objectieve gronden (16%)

Tabel 16. Bijdrage wetswijzigingen aan toegang MKB – MKB-ondernemers.

4. Samenvoegen en opdelen in percelen

4.1. Achtergrond

De Aanbestedingswet legt in artikel 1.5 aan aanbestedende diensten de verplichting op om opdrachten niet onnodig samen te voegen. Van samenvoegen is sprake als in één aanbesteding sprake is van meerdere soorten activiteiten of van gelijksoortige activiteiten op meerdere locaties. Kiest de aanbestedende dienst er toch voor om opdrachten samen te voegen dan dient deze keuze te worden gemotiveerd in de vooraf gepubliceerde aanbestedingsstukken. Bij de keuze ten aanzien van samenvoegen moeten in ieder geval de volgende aspecten in overweging worden genomen:

- de invloed op de relevante markt en de toegang van het MKB;
- de organisatorische gevolgen en risico's voor zowel aanbestedende dienst als de ondernemer;
- de mate van samenhang van de opdracht.

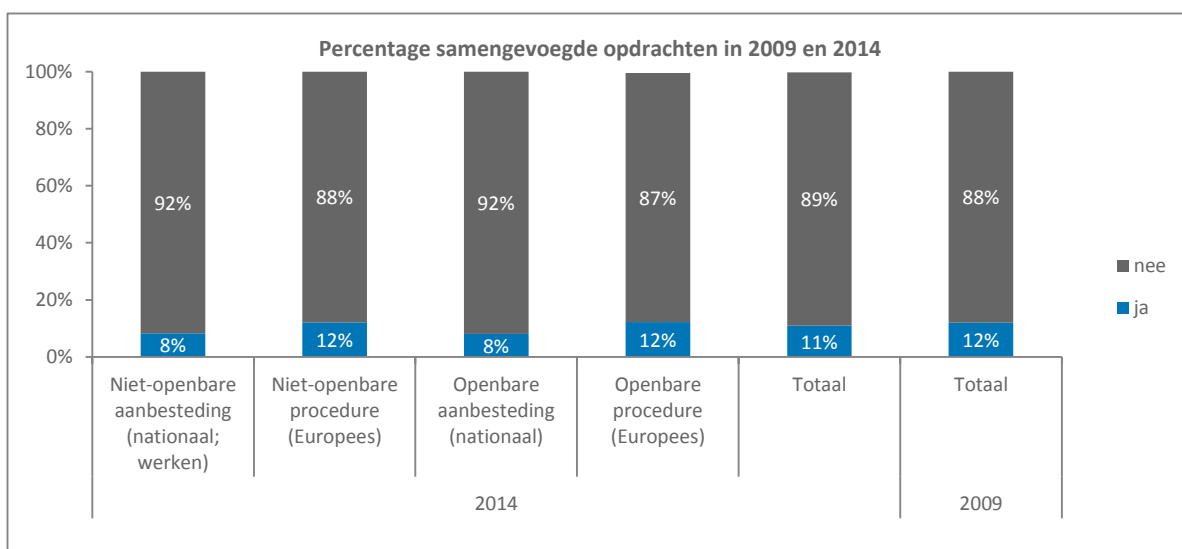
Artikel 1.5 van de Aanbestedingswet verplicht aanbestedende diensten ook om een opdracht op te delen in meerdere percelen. Als dit niet passend is, moet een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf dit in de aanbestedingsstukken motiveren. Hierbij moet worden opgemerkt dat het ook kan gebeuren dat de beslissing tot opdelen al in een eerder stadium van het inkoopproces wordt gemaakt, zodat onderdelen in afzonderlijke procedures worden aanbesteed.

4.2. Samenvoegen

Opdrachten worden even vaak samengevoegd

Figuur 25 geeft het aandeel weer van de Europese en nationale procedures in 2014 en 2009 waarbij sprake is van samengevoegde opdrachten. Bij 12% van de Europese aanbestedingen en 8% nationale aanbestedingen in 2014 is sprake van samengevoegde opdrachten. Die percentages zijn vergelijkbaar met 2009. Toen lag het percentage samengestelde opdrachten voor de gehele populatie op 12%.³⁹

³⁹ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk. p. 53.

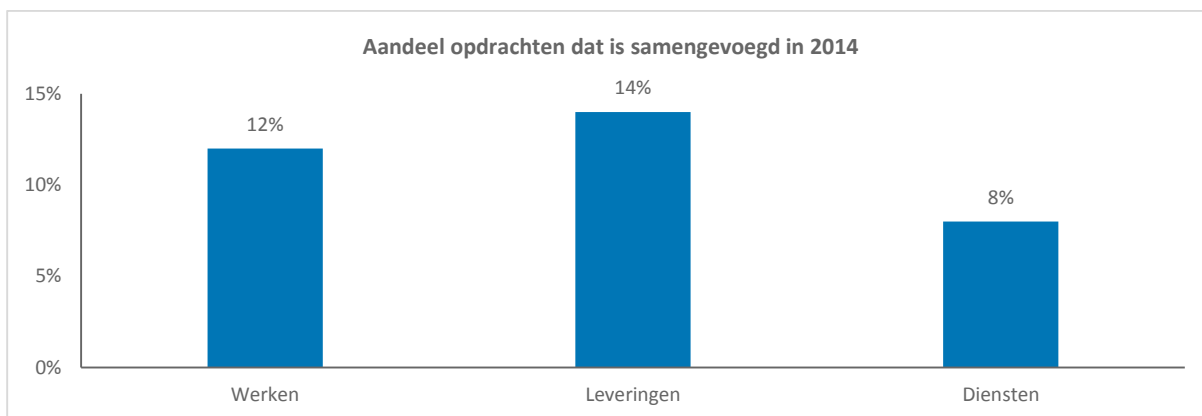


Figuur 25. Percentage opdrachten dat is samengevoegd (2009 en 2014, Europese en nationale procedures).

In 2014 is bij 7% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen in de steekproef sprake van een samengevoegde opdracht.

Bij leveringen worden opdrachten relatief het vaakst samengevoegd

Een uitsplitsing naar type opdracht laat zien dat bij leveringen in 2014 opdrachten relatief vaker zijn samengevoegd dan bij werken en diensten (figuur 26).



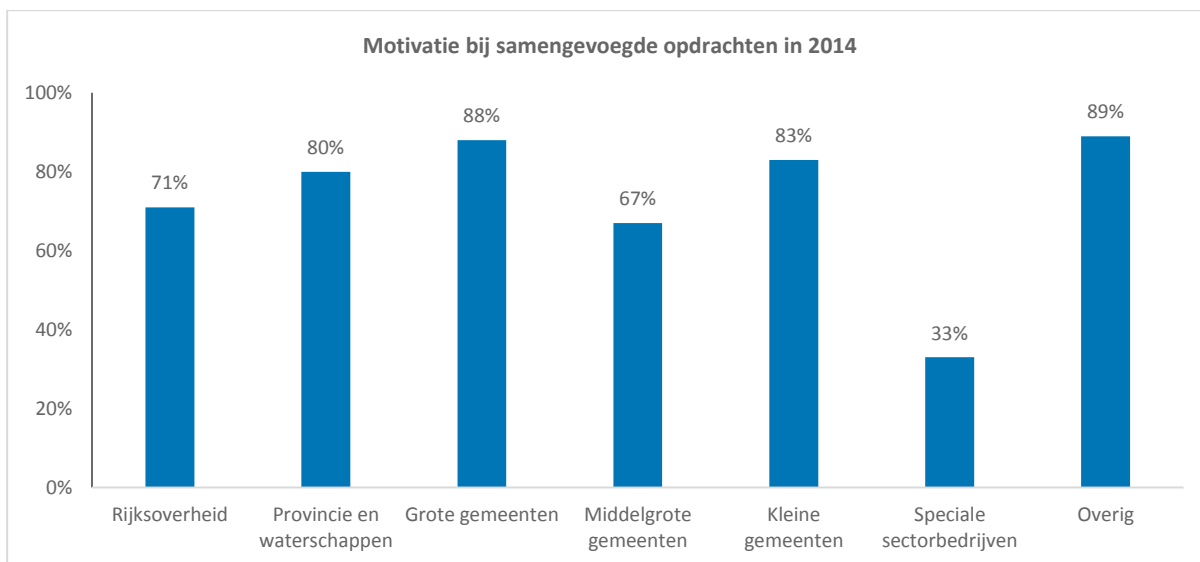
Figuur 26. Aandeel opdrachten dat is samengevoegd (2014, Europese en nationale procedures).

Kleine gemeenten voegen het vaakst opdrachten samen

Een uitsplitsing naar aanbestedende diensten laat zien dat middelgrote gemeenten (5%), speciale-sectorbedrijven (6%) en provincies en waterschappen (8%) in 2014 het minst vaak opdrachten samenvoegden. Kleine gemeenten deden dit het vaakst (19%).

Samenvoegen van opdrachten wordt in vier van de vijf gevallen gemotiveerd

Figuur 27 geeft weer in welke mate aanbestedende diensten in 2014 voldeden aan de verplichting om de keuze voor het samenvoegen van opdrachten te motiveren in de aanbestedingsstukken. Bij gemiddeld circa 80% van de samengevoegde opdrachten bij Europese en nationale aanbestedingen is deze keuze gemotiveerd.



Figuur 27. Aandeel opdrachten waarbij een motivatie wordt gegeven voor samenvoegen (2014, Europese en nationale procedures).

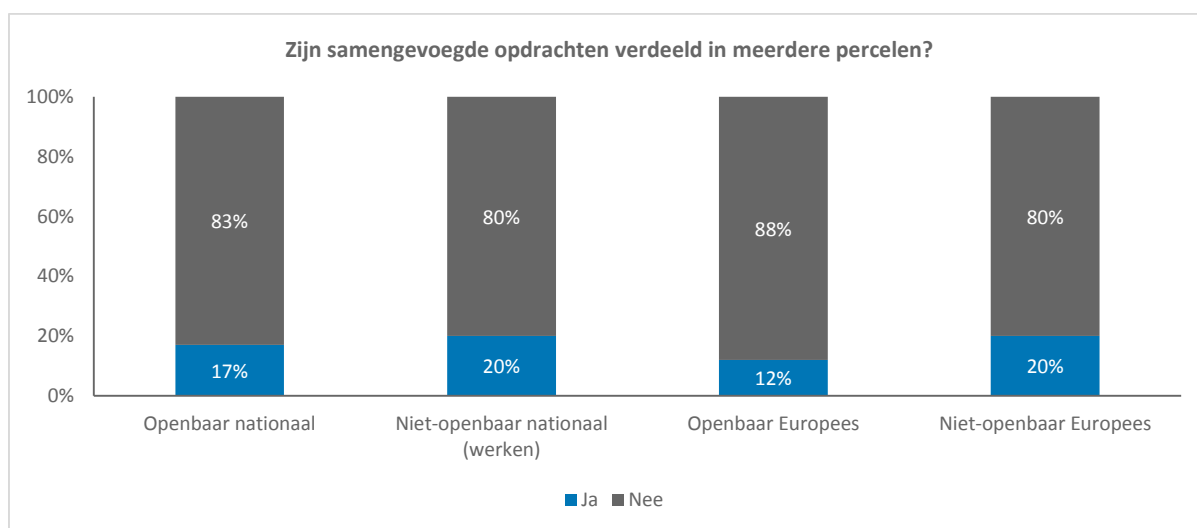
Bij niet-openbare procedures is in 2014 de keuze om opdrachten samen te voegen vaker gemotiveerd dan bij openbare procedures.

- Bij 90% van de Europese niet-openbare procedures is een motivering gegeven. Bij nationale niet-openbare procedures was dit bij 80% van de aanbestedingen het geval.
- Bij openbare procedures werd bij 77% van aanbestedingen boven de Europese drempelwaarde een motivatie gegeven. Bij 67% nationale openbare aanbestedingen werd een motivering gegeven.
- Bij werken lag in 2014 het percentage samengevoegde opdrachten waarbij de keuze om samen te voegen is gemotiveerd op 84%. Bij diensten en leveringen op respectievelijk 67% en 81%.

Bij vrijwel alle meervoudig onderhandse aanbestedingen bestudeerd over 2014, waarbij sprake was van een samengevoegde opdracht, is de keuze om samen te voegen gemotiveerd in de aanbestedingsdocumenten.

Samengevoegde opdrachten worden meestal niet gesplitst in percelen

Voorts is onderzocht of samengevoegde opdrachten zijn opgesplitst in percelen. Dit is tussen de 10 en 20% van de samengevoegde opdrachten het geval (figuur 28).

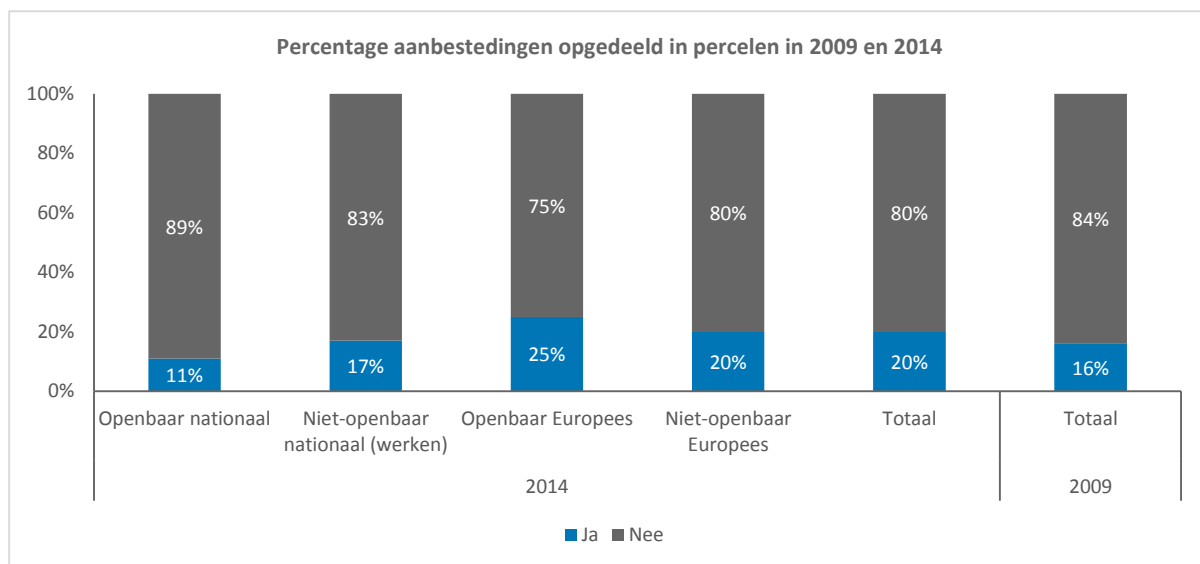


Figuur 28. Zijn samengevoegde opdrachten opgesplitst in meerdere percelen? (2014, Europese en nationale procedures).

4.3. Opdelen in percelen

Aanbestedingen zijn in 2014 iets vaker opgedeeld in percelen dan in 2009

Figuur 29 geeft het percentage Europese en nationale procedures in 2014 weer waarbij de opdracht is opgedeeld in meerdere percelen. Voor de totale populatie ligt het gemiddelde in 2014 rond de 20%. Dat is licht hoger dan in 2009 toen het percentage opdrachten dat was verdeeld in meerdere percelen voor de gehele populatie op 16% lag.⁴⁰ Europese procedures zijn in 2014 vaker opgedeeld in percelen (openbaar 25%; niet-openbaar 20%) dan nationale procedures (openbaar 11%; niet-openbaar⁴¹ 17%).

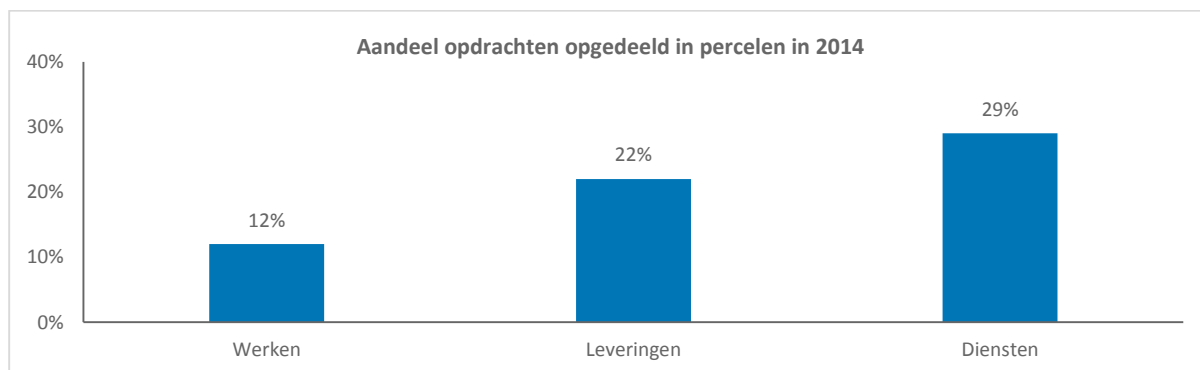


Figuur 29. Percentage opgedeeld in percelen (2009 en 2014, Europese en nationale procedures).

Bij 5% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen in de steekproef van 2014 is sprake van meerdere percelen.

Diensten worden het vaakst opgedeeld in percelen, werken het minst vaak

Een uitsplitsing naar type opdrachten laat zien dat bij aanbestedingen van diensten relatief het vaakst zijn opgedeeld in percelen (29%). Bij leveringen en werken is dat respectievelijk bij 22% en 12% van de aanbestedingen het geval.



Figuur 30. Percentage opdrachten opgedeeld in percelen. Uitsplitst naar type opdrachten (2014, Europese en nationale procedures).

⁴⁰ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk. p. 53.

⁴¹ Bij nationale niet-openbare procedures zijn alleen aanbestedingen van het type 'werken' onderzocht.

Provincies en waterschappen delen aanbestedingen het vaakst op in percelen

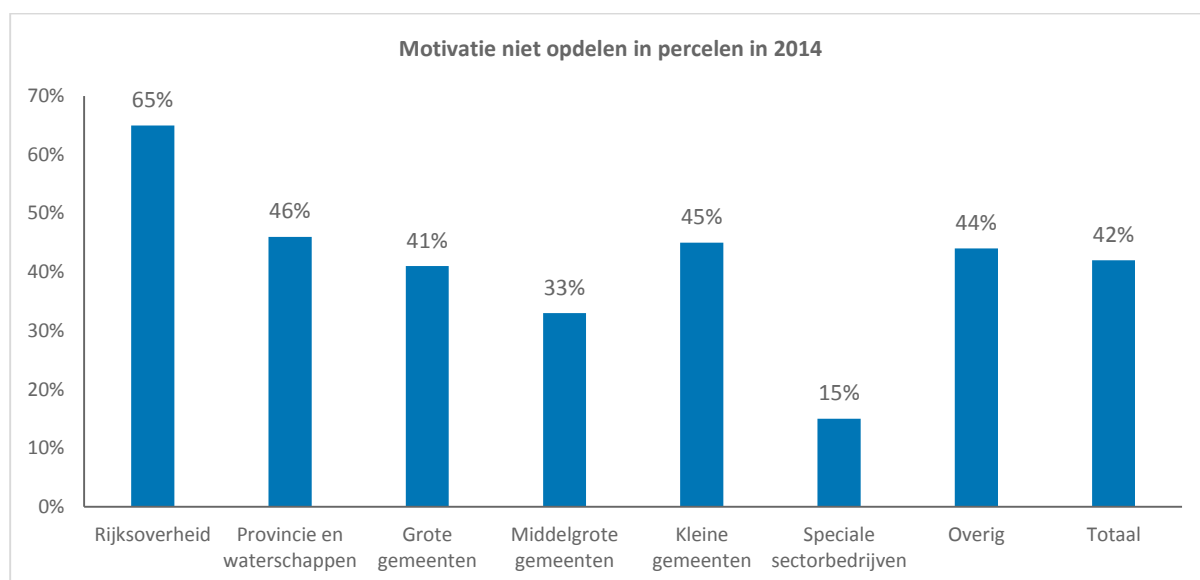
Een uitsplitsing naar aanbestedende diensten laat zien dat provincies en waterschappen het vaakst opdrachten opdelen in percelen (27%) en dat dit bij speciale-sectorbedrijven het minst vaak gebeurt (11%).

Een motivering voor niet opdelen in percelen wordt niet altijd gegeven

In 2014 is bij gemiddeld circa 45% van de opdrachten zonder percelen de keuze om een opdracht niet op te delen gemotiveerd. Bij openbare procedures is deze keuze vaker gemotiveerd (Europees 49%, nationaal 39%) dan bij niet-openbare procedures (Europees 33%, nationaal 32%). Bij circa 10% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen wordt de keuze om niet op te delen in percelen gemotiveerd.

Bij diensten werd in 2014 de keuze om aanbestedingen niet op te delen in percelen het vaakst gemotiveerd. Dat gebeurde bij 47% van de aanbestedingen. Bij leveringen en werken is deze keuze in respectievelijk 42% en 38% van de gevallen gemotiveerd.

Figuur 31 geeft weer in welke mate aanbestedende diensten in 2014 de keuze om opdrachten niet op te delen in meerdere percelen hebben gemotiveerd in de aanbestedingsstukken. De Rijksoverheid motiveert het niet opdelen in percelen het vaakst (65%). Bij speciale-sectorbedrijven wordt het niet opdelen in percelen het minst vaak gemotiveerd (15%).



Figuur 31. Percentage opdrachten waarbij het niet opdelen in percelen is gemotiveerd (2014, Europese en nationale procedures).

4.4. Percepties over samenvoegen en opdelen in percelen

De gedachte achter de bepalingen in de wet omtrent samenvoegen en opdelen in percelen is dat het MKB eerder in aanmerking komt voor kleinere, specialistische opdrachten dan voor grotere opdrachten. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat het MKB verhoudingsgewijs positief oordeelt over het effect van deze bepalingen in de wet op de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten (in vergelijking met het grootbedrijf).

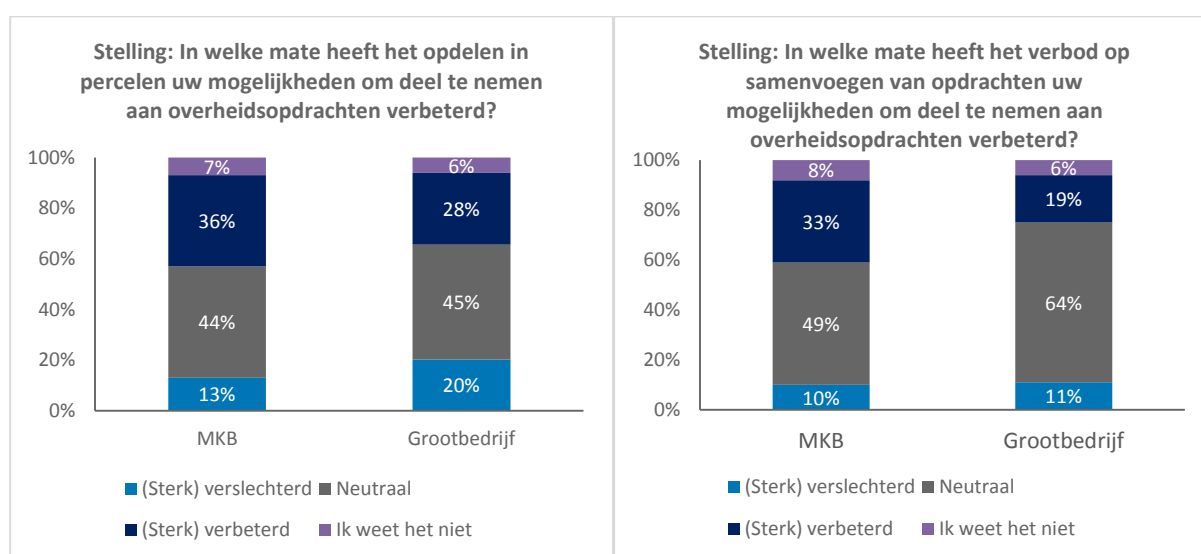
MKB staat gematigd positief tegenover de bepalingen omtrent samenvoegen en percelen

In de enquête geeft respectievelijk 36% (percelen) en 33% (samenvoegen) van het MKB aan het verbod op onnodig samenvoegen en de verplichting om op te delen in percelen als een verbetering te zien voor hun eigen

toegang tot overheidsopdrachten (figuur 32 en 33). Respectievelijk 13% (percelen) en 10% (samenvoegen) van het MKB is van mening dat deze bepalingen juist tot een verslechtering van de toegang hebben geleid.

Opvallend is dat bijna de helft van het MKB neutraal staat ten opzichte de invloed van deze bepalingen op hun toegang: 49% van het MKB is neutraal over de invloed van het verbod op samenvoegen van opdrachten en 44% van de MKB-bedrijven is neutraal over het effect van de verplichting om aanbestedingen op te splitsen in percelen.

Verder valt op dat de respondenten de bepalingen omtrent samenvoegen en opdelen in percelen niet noemen als de veranderingen in de wet met het grootste positieve effect op de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten.⁴²



Figuur 32 en 33. Resultaten enquête ondernemers – In welke mate hebben (1) de verplichting om opdrachten op te knippen in percelen en (2) het verbod op samenvoegen van opdrachten de mogelijkheden van ondernemers om deel te nemen aan overheidsopdrachten verbeterd?

Het grootbedrijf oordeelt kritischer over de bepalingen omtrent samenvoegen en percelen

Het grootbedrijf oordeelt in de enquête kritischer over de bepalingen in de wet omtrent samenvoegen en opdelen in percelen dan het MKB, maar ook voor deze groep geldt dat meer dan de helft neutraal staat tegenover het verbod op onnodig samenvoegen en de verplichting om op te delen in percelen (respectievelijk 64% en 45%).

Ook valt op dat de groep die van mening is dat de bepalingen omtrent samenvoegen en opdelen in percelen hun toegang hebben verbeterd (respectievelijk 19% en 28%) groter is dan de groep die vindt dat de bepalingen hun toegang hebben verslechterd (respectievelijk 11% en 20%).

Verklaringen voor neutrale houding ondernemers

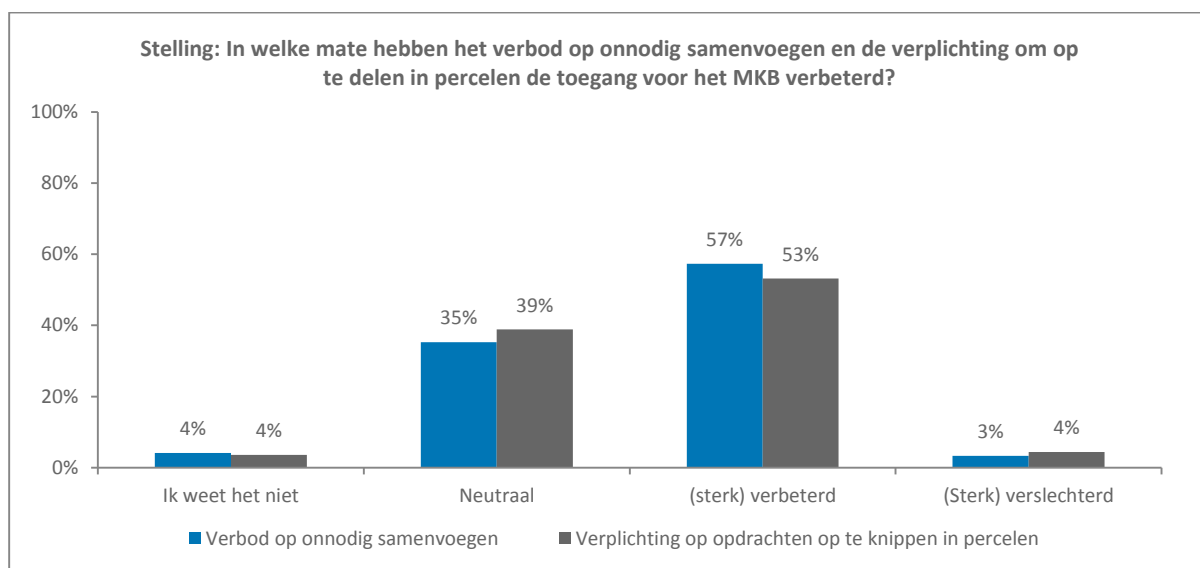
Een mogelijke verklaring is dat de wet in slechts beperkte mate heeft geleid tot een verandering van de aanbestedingspraktijk. Zowel samenvoegen als het opdelen in percelen gebeurde vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Aanbestedingswet al verhoudingsgewijs weinig, dat is in 2014 nog steeds zo (zie paragraaf 4.2 en 4.3).

⁴² Dat zijn: 1) Verplicht gebruik model Eigen Verklaring; 2) Maximaal één referentie per benoemde kerncompetentie, met een waarde van maximaal 60% van de geraamde opdrachtwaarde; 3) Geschiktheidseisen mogen geen betrekking hebben op de omzet, tenzij zwaarwegend gemotiveerd, en in dat geval niet meer dan 300% van de geraamde opdrachtwaarde.

Daarnaast noemen ondernemers in verdiepende gesprekken een tweede verklaring. Het opdelen van aanbestedingen in meerdere percelen brengt volgens deze gesprekspartners hogere transactiekosten met zich mee. Door het opdelen in percelen neemt het totale aantal inschrijvers toe, waardoor ook de totale maatschappelijke transactiekosten stijgen.

Aanbestedende diensten zijn positiever over het effect van bepalingen omtrent samenvoegen en percelen

Aanbestedende diensten noemen in de enquête de bepalingen omtrent samenvoegen en opdelen in percelen als twee van de belangrijkste veranderingen in de wet voor wat betreft het verbeteren van de toegang van het MKB. Van de aanbestedende diensten ziet 57% het verbod op onnodig samenvoegen en 53% de verplichting om op te delen in percelen als een verbetering voor de toegang van het MKB. Slechts 3% (samenvoegen) en 4% (percelen) ziet de bepalingen als een verslechtering.



Figuur 34. Resultaten enquête aanbestedende diensten – In welke mate hebben (1) de verplichting om opdrachten op te knippen in percelen en (2) het verbod op samenvoegen van opdrachten de mogelijkheden van ondernemers om deel te nemen aan overheidsopdrachten verbeterd?

In de gesprekken plaatsen inkopers ook een aantal kanttekeningen. Ten eerste is genoemd dat spanning kan ontstaan tussen het streven naar efficiëntie en samenwerking enerzijds en het verbod op onnodig samenvoegen en de verplichting om op te delen in percelen anderzijds. Als voorbeeld wordt genoemd dat het samenvoegen van opdrachten efficiënt kan zijn omdat de kosten voor het contractmanagement dalen (er is één contractant). Het opknippen in meerdere percelen kan volgens gesprekspartners juist leiden tot hogere kosten voor contract- en accountmanagement.

Ten tweede bestaat onder inkopers onduidelijkheid over wanneer een opdracht mag worden samengevoegd of moet worden opgedeeld in percelen en wanneer sprake is van een motivering die juridisch standhoudt.

5. Keuze aanbestedingsprocedure

5.1. Achtergrond

Aanbestedende diensten moeten bij een opdracht op objectieve gronden kiezen welk type aanbestedingsprocedure ze gebruiken en welke ondernemer of ondernemers ze toelaten tot de procedure (Artikel 1.4 Aw 2012). Een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf moet als een inschrijver daarom verzoekt zijn keuze schriftelijk motiveren.

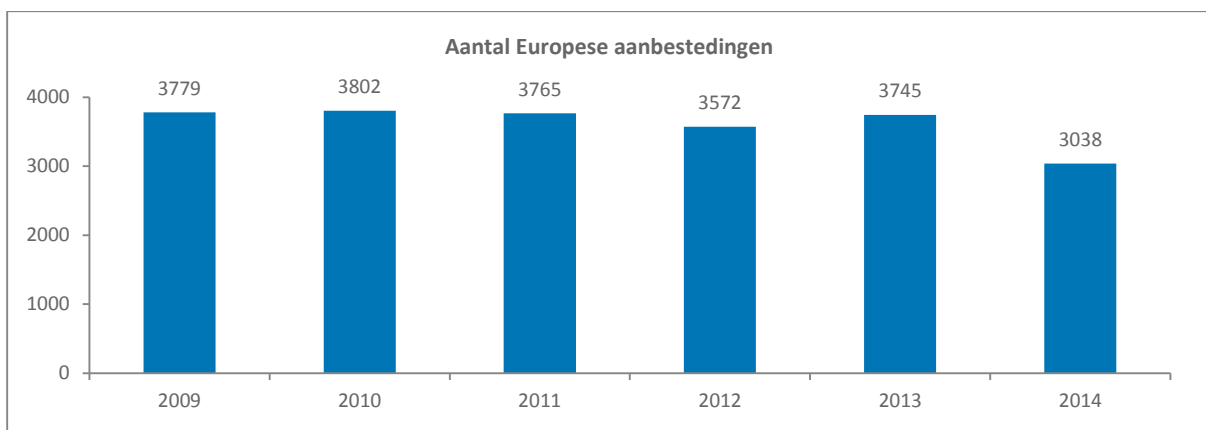
De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat aanbestedende diensten per opdracht bepalen welke aanbestedingsprocedure geschikt en proportioneel is (voorschrift 3.4 A). Daarbij dient de aanbestedende dienst in ieder geval de volgende aspecten in overweging te nemen:

- omvang van de opdracht;
- transactiekosten voor de aanbestedende dienst en de inschrijvers;
- aantal potentiële inschrijvers;
- gewenst eindresultaat;
- complexiteit van de opdracht;
- type van de opdracht en het karakter van de markt.

5.2. Type procedures

Daling Europese procedures

In figuur 35 is de ontwikkeling weergegeven van het aantal gepubliceerde Europese aanbestedingen.



Figuur 35. Aantal gepubliceerde Europese aanbestedingen (2009 – 2014).⁴³

⁴³ Deze cijfers zijn afkomstig uit het onderzoek voor perceel 3: Significant – naleving van de Aanbestedingswet 2012.

Het aantal nationale procedures dat is aangekondigd via de diverse aanbestedingsplatforms is gestegen in 2014 ten opzichte van 2012 met circa 30%: van 490 in 2012 naar 642 in 2014.⁴⁴ Deze cijfers geven echter geen volledig beeld van het totaal aantal nationale procedures: zowel in 2012 als in 2014 was het niet verplicht om nationale procedures aan te kondigen. De cijfers over 2014 zijn waarschijnlijk wel iets vollediger: sinds de nieuwe wet geldt namelijk wel de verplichting om bij vrijwillige aankondiging gebruik te maken van TenderNed.

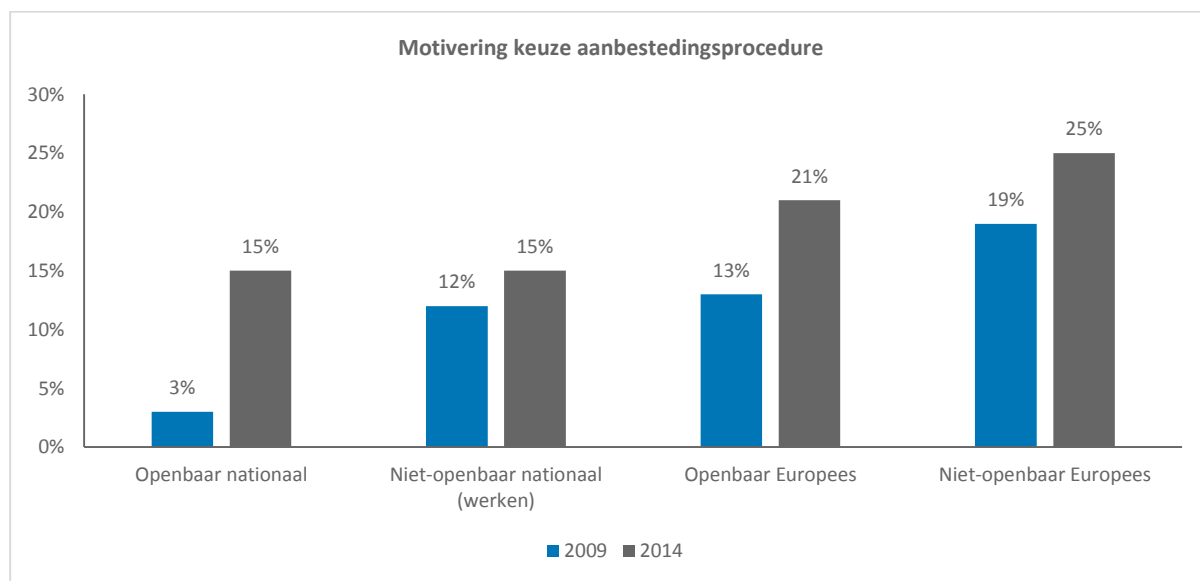
Voor meervoudig onderhandse procedures zijn geen feitelijke cijfers beschikbaar over de totale populatie en eventuele ontwikkelingen daarin. In het onderzoeksrapport lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012 is een inschatting gemaakt van de ontwikkeling. Uit deze inschatting blijkt dat het aantal meervoudig onderhandse aanbestedingen tussen 2009 en 2014 ongeveer met 20% is gestegen.⁴⁵

5.3. Motivering bij keuze procedure

Aanbestedende diensten zijn niet verplicht om de keuze voor een type aanbestedingsprocedure te motiveren in de aanbestedingsstukken. Motivering op verzoek van een ondernemer, achteraf, is wel verplicht.

De keuze voor een procedure wordt meestal niet vooraf gemotiveerd

In 2014 is gemiddeld bij een vijfde van de Europese en nationale aanbestedingen een motivering opgenomen in de aanbestedingsstukken voor de keuze van de procedure. Dit aandeel ligt voor alle type Europese en nationale procedures hoger dan in 2009 (figuur 36). Of aanbestedende diensten op verzoek een motivering verstrekken als deze ontbreekt in de initiële aanbestedingsstukken is op grond van dit onderzoek niet vast te stellen.



Figuur 36. Motivatie keuze aanbestedingsprocedure uitgesplitst naar aanbestedingsprocedures (2009, 2014, Europese en nationale procedures).

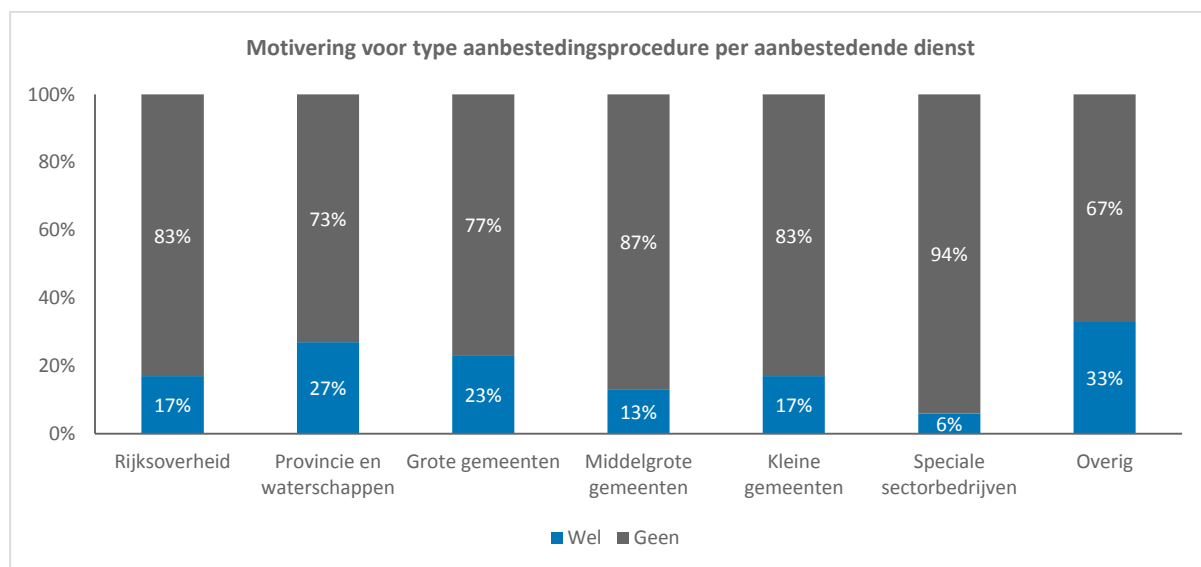
De mate waarin een motivering wordt gegeven verschilt tussen aanbestedende diensten

Een uitsplitsing naar typen aanbestedende diensten laat zien dat overige aanbestedende diensten (zoals academische ziekenhuizen, politie of regionale opleidingscentra) relatief vaak een motivering geven voor de

⁴⁴ De cijfers over 2012 zijn afkomstig van Aanbestedingskalender, die ook gegevens bijhouden van aankondigen via andere aanbestedingsplatforms. De cijfers over 2014 zijn afkomstig van TenderNed.

⁴⁵ Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012. Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies, 2015.

gekozen aanbestedingsprocedure (figuur 37). Zij doen dat bij 33% van de aanbestedingen. Speciale-sectorbedrijven geven slechts bij 6% van de aanbestedingen vooraf een motivatie voor de gekozen procedure.



Figuur 37. Motivatie keuze aanbestedingsprocedure uitgesplitst naar type aanbestedende dienst (2014, Europese en nationale procedures).

Maken we onderscheid naar type aanbesteding dan ligt het aandeel aanbestedingen – waarbij de keuze voor de procedure is gemotiveerd – bij leveringen het hoogst: 25%. Bij diensten en werken is in 2014 bij respectievelijk 19% en 17% van de aanbestedingen een motivering opgenomen.

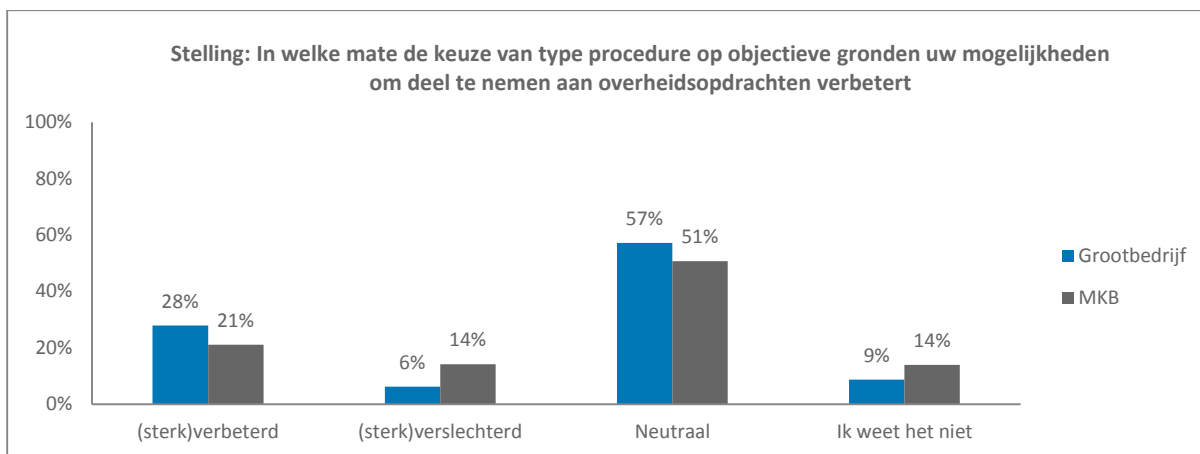
Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen is in de steekproef van 2014 bij 15% van de gevallen in de aanbestedingsstukken een motivering opgenomen voor de keuze van de procedure.

5.4. Percepties over de keuze van de procedure

Ondernemers en aanbestedende diensten zijn neutraal over het effect van de keuze voor procedures op objectieve gronden

Uit de enquête blijkt dat het merendeel van de ondernemers, zowel MKB (51%) als grootbedrijf (57%), neutraal staat tegenover de mate waarin de verplichting voor aanbestedende diensten om de keuze van type procedures op objectieve gronden te maken de toegang tot overheidsaanbestedingen heeft verbeterd (figuur 38). Ook aanbestedende diensten zijn neutraal over het effect van deze wettelijke bepaling, namelijk 64%.

21% van de MKB-bedrijven en 28% van het grootbedrijf ziet de bepaling om de keuze van de aanbestedingsprocedure te objectiveren als een verbetering. Daarentegen ziet 14% van de MKB-bedrijven en 6% van het grootbedrijf deze verandering als een verslechtering.



Figuur 38. Resultaten enquête – in welke mate heeft de keuze van de procedure op objectieve gronden de toegang van ondernemers tot overheidsaanbestedingen verbeterd.

Veranderde drempelbedragen

Gesprekspartners noemen een aantal oorzaken voor de in paragraaf 5.2 beschreven daling van het aantal Europese procedures. Allereerst geven meerdere ondernemers en brancheorganisaties aan dat een deel van de aanbestedingen die voorheen Europees of nationaal zouden zijn aanbesteed nu (meervoudig) onderhands worden gegund. In gesprekken hebben ondernemers en brancheorganisaties hierover aangegeven dat de veranderingen in drempelbedragen hierbij mogelijk een rol spelen. De Europese drempelbedragen zijn in 2014 in vergelijking met 2012 met 3 tot 4% gestegen. Dit zou een verschuiving van boven naar onder de drempel ten dele kunnen verklaren.⁴⁶

Het sterkste effect lijkt echter te zijn uitgegaan van het ophogen van de grensbedragen voor onderhands aanbesteden.⁴⁷ Sinds de inwerkingtreding van de Gids Proportionaliteit hebben aanbestedende diensten, en dan met name decentrale overheden, hun interne grensbedragen waaronder ze onderhands aanbesteden opgehoogd. In een onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) uit 2014 wordt dit als verklaring genoemd voor de daling van het aantal werken dat Europees of nationaal wordt aanbesteed.⁴⁸ Het EIB stelt vast dat een deel van de aanbestedende diensten per werk beoordeelt wat de best passende procedure is, zoals de Gids Proportionaliteit voorschrijft, en dat een deel de grens van circa € 1,5 miljoen uit de Gids hanteert waaronder werken onderhands moeten worden aanbesteed. Er zijn ook aanbestedende diensten die de drempel van € 1,5 miljoen voor onderhands aanbesteden al hanteerden en deze na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet verder hebben verhoogd, in enkele gevallen zelfs tot de Europese drempelwaarde voor werken (circa 5,2 miljoen euro in 2014).⁴⁹

Afname van de omvang van opdrachten

Daarnaast is in de gesprekken met ondernemers en aanbestedende diensten genoemd dat aanbestedende diensten opdrachten opdelen in kleinere opdrachten (onder de drempel) die apart worden aanbesteed. Ook is genoemd dat de omvang en het aantal aanbestedingen is afgenomen door bezuinigingen bij aanbestedende diensten mede als gevolg van de economische crisis. Met name het aantal aanbesteede werken zou sterk zijn teruggelopen. De cijfers lijken dit te onderschrijven: het aantal Europese aanbestedingen in de categorie 'werken' is het sterkst gedaald en het aantal nationale aanbestedingen in de categorie 'werken' is het minst sterk gestegen.

⁴⁶ PIANOo. (2015). Drempelwaarden Europees Aanbesteden. Via www.pianoo.nl.

⁴⁷ Rotshuizen Geense Advocaten. (2015). Inwerkingtreding Aanbestedingswet niet zonder gevolgen. Via www.rotshuizengeense.nl/.

⁴⁸ Economische Instituut voor de Bouw. (2014). Transactiekosten aanbesteden. Effecten van Aanbestedingswet en marktdynamiek.

⁴⁹ Economisch Instituut voor de Bouw. (2013). De feiten rond aanbesteden. Clustering, proportionaliteit en gebruik EMVI bij aanbesteding van werk.

Ondernemers en aanbestedende diensten ervaren minder administratieve lasten

In de gesprekken met ondernemers en aanbestedende diensten zijn een aantal voor- en nadelen genoemd van de toename van het aantal onderhandse aanbestedingen.

Ten eerste is genoemd dat een onderhandse procedure minder administratieve lasten oplevert voor aanbestedende diensten. De lasten van het beoordelen van inschrijvingen en het beantwoorden van vragen zijn lager bij onderhandse aanbestedingen, doordat het aantal deelnemers over het algemeen lager dan bij Europese en nationale procedures. Ook is de procedure zelf in veel gevallen sneller en eenvoudiger dan bij Europese en nationale procedures het geval is.

Ten tweede betekent meervoudig onderhands aanbesteden ook minder administratieve lasten voor ondernemers. De kortere doorlooptijd en de eenvoud van onderhandse procedure betekent ook dat de administratieve lasten van onderhandse procedures voor ondernemers in veel gevallen lager uitvallen.

Onderhandse procedures kunnen een sterke prikkel vormen tot kwaliteit

Een derde voordeel dat is genoemd is dat bij onderhandse procedures aanbestedende diensten meer vrijheid hebben in de keuze van gegadigden. Voor opdrachtnemers kan dit een prikkel vormen om betere kwaliteit te leveren en zo een volgende keer weer een uitnodiging te ontvangen. Bij onderhandse aanbesteding kunnen prestaties uit het verleden een rol spelen bij het gunnen van werk.

Minder kritische houding ten aanzien van aanbestedende diensten

Er zijn in gesprekken ook nadelen genoemd. De afhankelijkheidsrelatie tussen aanbestedende dienst en ondernemer in het geval van een onderhandse aanbesteding kan ook een nadelig effect hebben. De prikkel voor gegadigden om kritisch te zijn op de doelmatigheid en rechtmatigheid van een aanbesteding kan bij een onderhandse aanbesteding kleiner zijn, omdat ondernemers bang zijn dat ze bij een kritische houding een volgende keer niet meer worden uitgenodigd (*'you do not bite the hand that feeds you'*).

Minder concurrentie en transparantie

Een tweede nadeel is dat door het gesloten karakter van onderhandse procedures potentieel geschikte gegadigden bij voorbaat worden uitgesloten. Minder concurrentie kan ten koste gaan van de prijs-kwaliteitverhouding van het geleverde product en van innovatie.

Een derde nadeel is een gebrek aan transparantie. Anders dan voor Europese en nationale procedures gelden er voor onderhandse procedures geen verplichtingen voor wat betreft het aankondigen van opdrachten. Onderhandse procedures worden dan ook lang niet altijd publiekelijk aangekondigd of geregistreerd. Er is daardoor minder inzicht in wat wordt aanbesteed, wie de aanbestedingen wint, hoeveel hieraan wordt besteed en of aanbestedingsregels worden nageleefd.

Doordat onderhandse procedures niet publiekelijk worden aangekondigd komen bestaande kwaliteitsborgingsmechanismen bovendien soms te vervallen. Zo controleert Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra alle aankondigingen van aanbestedingen in de Bouw en Infra. Zij constateren een daling in het aantal aanbestedingen dat jaarlijks wordt aangekondigd.

6. Uitsluitingsgronden

6.1. Achtergrond

Om inschrijvers en gegadigden te kunnen beoordelen en selecteren kan een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf verschillende uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectiecriteria en gunningscriteria gebruiken.⁵⁰ In de Aanbestedingswet is een strikt onderscheid gemaakt tussen deze termen.

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste veranderingen in de nieuwe Aanbestedingswet ten aanzien van de bewijsstukken die aanbestedende diensten ter toetsing van de uitsluitingsgronden mogen opvragen.

Uitsluitingsgronden

Uitsluitingsgronden zijn bedoeld om niet-integere bedrijven uit te sluiten van deelname. De wettelijke basis voor uitsluiting bij opdrachten boven de aanbestedingsdrempels ligt in de Europese aanbestedingsrichtlijnen en dus ook in de Aanbestedingswet. De Aanbestedingswet noemt twee typen uitsluitingsgronden: verplichte en facultatieve uitsluiting (Artikel 2.86 en 2.87 Aw 2012).

- *Verplichte uitsluiting.* De verplichte uitsluitingsgronden bij opdrachten boven de aanbestedingsdrempels zijn precies omschreven in de Aanbestedingswet. Als de aanbestedende dienst weet dat de gegadigde of inschrijver voor een van de genoemde delicten onherroepelijk is veroordeeld dan moet de aanbestedende dienst hem uitsluiten. Daarom moet de aanbestedende dienst in alle gevallen aan de gegadigde of inschrijver vragen of deze onherroepelijk veroordeeld is voor een van deze vergrijpen.
- *Facultatieve uitsluiting.* Aanbestedende diensten mogen bij opdrachten boven de aanbestedingsdrempels facultatieve uitsluitingsgronden toepassen. Het gaat om zeven specifiek benoemde gronden, waaronder faillissement, ernstige beroepsfout en het afgeven van valse verklaringen. Dit zijn gronden waarop uitsluiting mogelijk is. Indien men deze gronden wil toepassen, dient dit duidelijk in de aanbestedingsstukken te staan.

Het stelsel van uitsluitingsgronden is gesloten voor aanbestedende diensten. Dat wil zeggen dat aanbestedende diensten geen andere uitsluitingsgronden mogen toepassen dan die in de Aanbestedingswet staan. Deze inperking geldt niet speciale-sectorbedrijven.

Eigen verklaring

Om de administratieve lasten bij het doen van een inschrijving te verlagen, is in de Aanbestedingswet bepaald dat aanbestedende diensten in eerste instantie aan ondernemers alleen om een Eigen verklaring mogen vragen (Artikel 2.3.4 Aw 2012). Dit betekent dat bij de inschrijving niet onmiddellijk alle bewijsstukken hoeven te worden toegevoegd.

In een Eigen verklaring verklaart de inschrijver dat hij voldoet aan de eisen zoals gesteld in het beschrijvend document, zoals: uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, technische specificaties, uitvoeringsvoorwaarden en selectiecriteria.

⁵⁰ <http://www.pianoo.nl/metrokaart/wat-is-onderscheid-tussen-geschiktheidseisen-uitsluitingsgronden-selectie-gunningcriteria>.

- Het gebruik van de Eigen verklaring is verplicht bij Europese aanbestedingen.⁵¹
- Bij nationale aanbestedingen is het gebruik alleen verplicht bij een procedure waarin de aanbestedende dienst uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, technische specificaties of uitvoeringsvoorwaarden stelt of selectiecriteria gebruikt. Ook is het aantal verklaringen waarom mag worden gevraagd beperkt.⁵²
- Bij openbare aanbestedingsprocedures hoeft alleen de winnende partij de bewijsstukken achteraf aan te leveren. Bij een niet-openbare procedure, concurrentiegericht dialoog en onderhandelingsprocedure met aankondiging mogen bewijsstukken niet eerder worden gevraagd dan bij de uitnodiging tot inschrijving.

Ter toetsing van uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen maakt de aanbestedende diensten gebruik van de model Eigen verklaring. Gebruik van een zelf ontworpen model Eigen verklaring is niet langer toegestaan.⁵³

Ondernemers die deelnemen aan de aanbesteding dienen de Eigen verklaring verder in te vullen, te ondertekenen en te retourneren. De ondernemer verklaart in de Eigen verklaring:

- dat de gestelde uitsluitingsgronden niet van toepassing zijn;
- te voldoen aan de gestelde geschiktheidseisen;
- te voldoen aan de technische specificaties en de uitvoeringsvoorwaarden die milieu en dierenwelzijn betreffen of die gebaseerd zijn op sociale overwegingen; en
- op welke wijze is voldaan aan de selectiecriteria.

De winnende ondernemer(s) levert/leveren de bewijsstukken van hetgeen is verklaard alleen aan als de aanbestedende dienst daarom vraagt.

Gedragsverklaring

Bewijsstukken met betrekking tot de uitsluitingsgronden zijn beschreven in artikel 2.89 van de Aanbestedingswet. De aanbestedende dienst kan om de volgende verklaringen: de Gedragsverklaring, een verklaring van de Belastingdienst of een uittreksel van het Handelsregister.

Met een Gedragsverklaring aanbesteden kan een inschrijvers en/of gegadigden aantonen dat de door een aanbestedende dienst gestelde uitsluitingsgronden die betrekking hebben op onherroepelijke veroordelingen of beschikkingen wegens overtreding van de mededingingsregels, op hem niet van toepassing zijn.⁵⁴ De Gedragsverklaring aanbesteden mag niet ouder zijn dan twee jaar. Sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet vervangt de Gedragsverklaring de Verklaring omtrent Gedrag [VOG]. De grootste verandering is dat de Gedragsverklaring langer geldig is dan de VOG en dat meerdere exemplaren tegelijkertijd kunnen worden aangevraagd. Het opvragen van een Gedragsverklaring aanbesteden is onder de Aanbestedingswet niet verplicht.

Verklaring van de Belastingdienst en uittreksel van het Handelsregister

De Aanbestedingswet (Artikel 2.89 lid 3 Aw 2012) bepaalt dat de ondernemer kan aantonen dat de uitsluitingsgrond wegens het niet betalen van sociale zekerheidsbijdragen en belastingen niet op hem van toepassing is door middel van een verklaring van de Belastingdienst. Met een uittreksel van het Handelsregister van de Kamer van Koophandel kan de inschrijver aantonen dat de onderneming is ingeschreven in het Handelsregister. Beide bewijsstukken mogen op het tijdstip van het indienen van het verzoek tot deelneming of inschrijving niet ouder zijn dan zes maanden.

⁵¹ <http://www.pianoo.nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012/modellen-eigen-verklaring>.

⁵² De verklaring sociale lasten en de verklaring faillissement mogen niet meer worden gevraagd.

⁵³ Gids Proportionaliteit. (2013).

⁵⁴ PIANOo. (2015). Gedragsverklaring aanbesteden. Via <http://www.pianoo.nl/>

6.2. Bewijsstukken uitsluitingsgronden

Hierna maken we inzichtelijk in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de Eigen verklaring, de Gedragsverklaring aanbesteden en in welke mate wordt gevraagd om diverse andere verklaringen. We vergelijken de inzichten voor 2014 met de uitkomsten van het Feitenonderzoek 2009.

6.2.1. Eigen verklaring

Gebruik Eigen verklaring toegenomen

Met de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet is het gebruik van de Eigen verklaring fors toegenomen bij zowel Europese, nationale aanbestedingsprocedures als meervoudig onderhandse procedures.

- In 2014 is bij 99% van de Europese en nationale aanbestedingen om een Eigen verklaring gevraagd. Bij 63% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen is gevraagd om een Eigen verklaring.⁵⁵ In alle gevallen dienden de inschrijvers deze direct mee te sturen.
- In 2009 dienden inschrijvers bij 7% van de Europese en nationale aanbestedingen enkel een Eigen verklaring toe te sturen. Bij de andere 93% van de Europese en nationale aanbestedingen moesten inschrijvers (eventueel naast de Eigen verklaring) direct aanvullende bewijsstukken aanleveren. Voorbeelden zijn een verklaring van faillissement, verklaring sociale lasten, verklaring Belastingdienst, verklaring omtrent gedrag of verklaring van inschrijving bij de Kamer van Koophandel.
- Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen moest in 2009 in 17% van gevallen een Eigen verklaring worden meegestuurd.⁵⁶

6.2.2. Gedragsverklaring aanbesteden

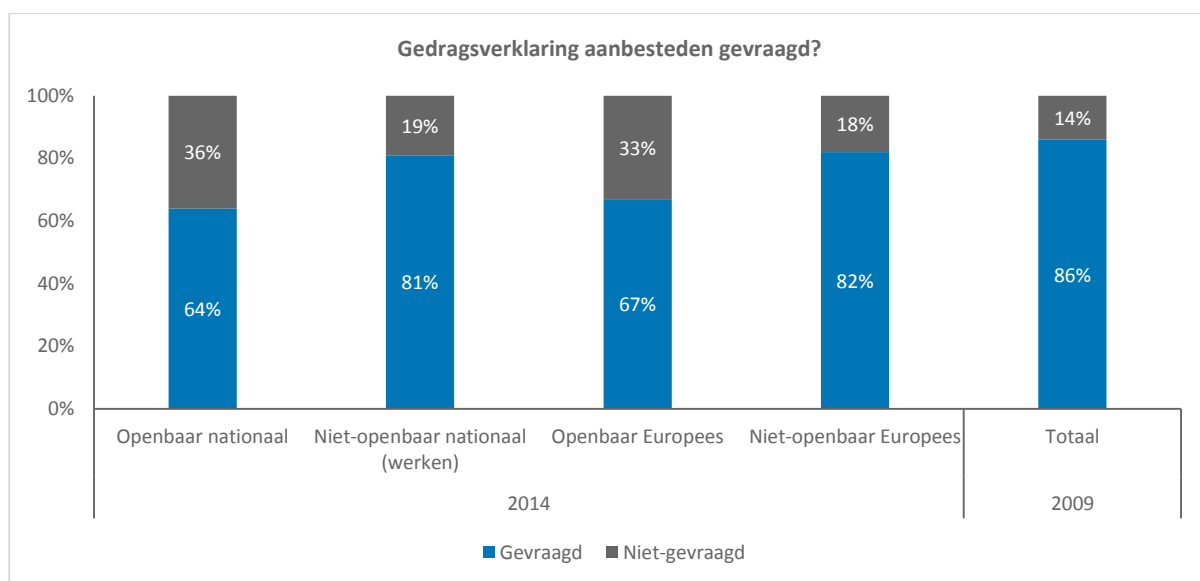
Gedragsverklaring aanbesteden minder vaak gevraagd

In 2014 is bij Europese en nationale procedures minder vaak om een Gedragsverklaring gevraagd dan in 2009 (figuur 39). Vooral bij openbare procedures werd in 2014 minder vaak om een Gedragsverklaring gevraagd. Bij niet-openbare procedures werd in 2014 vaker (Europees 82% en nationaal 81%) om een Gedragsverklaring gevraagd, dan bij openbare (Europees 67% en nationaal 64%).

Bij meervoudig onderhandse procedures werd in 2014 minder vaak (29%) om een Gedragsverklaring gevraagd dan bij Europese en nationale aanbestedingen in dat jaar. Uit het Feitenonderzoek 2009 blijkt niet hoe vaak bij meervoudig onderhandse aanbestedingen in 2009 om een Gedragsverklaring is gevraagd.

⁵⁵ NB: Dit is tevens een indicatie dat in ieder geval bij 63% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen uitsluitingsgronden en/of selectiecriteria worden gesteld.

⁵⁶ Berenschot (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk. p. 88.



Figuur 39. Gedragsverklaring aanbesteden (2009 en 2014, Europese en nationale procedures).

Gedragsverklaring vaker direct toezenden

Bij 25% van de nationale en 24% van de Europese aanbestedingen in 2014, waarbij werd gevraagd om een Gedragsverklaring, moest de Gedragsverklaring direct worden meegezonden. Bij 66% van de nationale aanbestedingen in 2014, waarbij gevraagd werd om een Gedragsverklaring, diende de Gedragsverklaring op verzoek te worden nagestuurd. Bij Europese aanbestedingen lag dit aandeel in 2014 op 70%. In 2009 kon bij Europese en nationale aanbestedingen in 80% van de gevallen de Gedragsverklaring op verzoek achteraf worden opgestuurd, terwijl in 5% van de gevallen de verklaring direct diende te worden meegezonden.⁵⁷

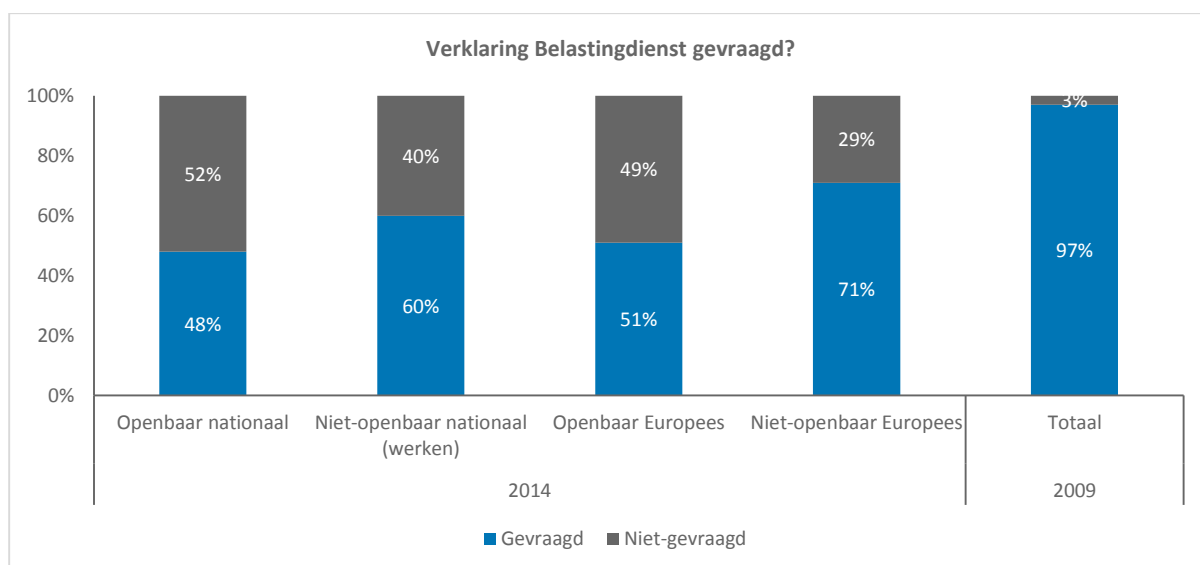
Bij 92% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen in de steekproef van 2014, waarbij gevraagd werd om een Gedragsverklaring, mocht de Gedragsverklaring op verzoek worden nagestuurd.

6.2.3. Verklaring van de Belastingdienst

Verklaring Belastingdienst minder vaak gevraagd

In 2014 werd bij Europese en nationale aanbestedingsprocedures minder vaak om een verklaring van de Belastingdienst gevraagd dan in 2009 (figuur 40). Bij meervoudig onderhandse procedures in de steekproef van 2014 werd in 35% van de gevallen om een verklaring van de Belastingdienst gevraagd.

⁵⁷ De percentages met betrekking tot achteraf en vooraf toesturen tellen niet op tot 100%, aangezien bij een deel van de aanbestedingen in de steekproef in de aanbestedingsdocumenten niet staat vermeld wanneer de verklaring moet worden aangeleverd.



Figuur 40. Verklaring Belastingdienst (2009 en 2014, Europese en nationale procedures).

Verklaring Belastingdienst vaker direct toezenden

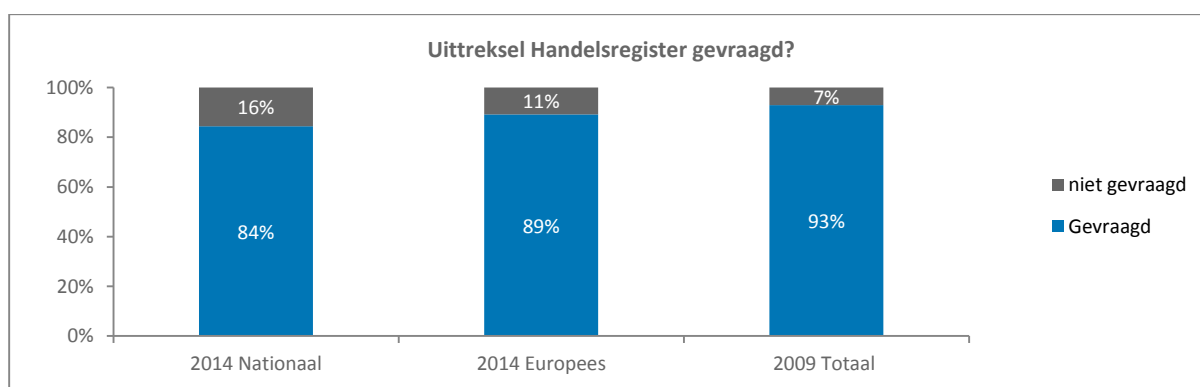
Als om een verklaring van de Belastingdienst werd gevraagd, mocht die in 2014 bij 65% van de nationale aanbestedingen en 73% van de Europese aanbestedingen achteraf op verzoek worden nagestuurd. Bij respectievelijk 28% en 21% van de nationale en Europese aanbestedingen diende de verklaring van de Belastingdienst direct te worden toegezonden.⁵⁸ Bij 97% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen uit 2014 mocht de verklaring op verzoek achteraf worden nagestuurd.

Als in 2009 om een verklaring van de Belastingdienst werd gevraagd, mocht de verklaring bij 93% van de nationale en Europese aanbestedingen op verzoek achteraf worden nagestuurd. In 7% van de gevallen moest de verklaring direct worden meegezonden.

6.2.4. Uittreksel Handelsregister

Uittreksel handelsregister iets minder vaak gevraagd

In 2014 is bij Europese en nationale aanbestedingen iets minder vaak gevraagd om een uittreksel uit het Handelsregister dan in 2009 (figuur 41).

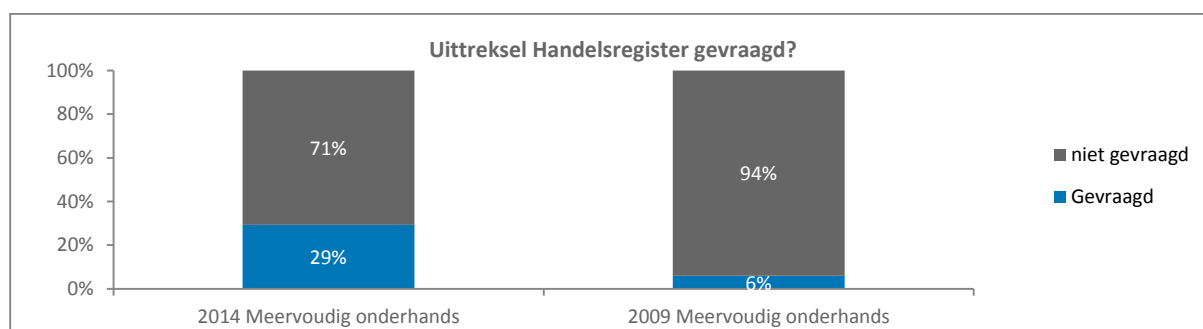


Figuur 41. Uittreksel handelsregister (2009 en 2014, Europese en nationale procedures).

⁵⁸ De percentages met betrekking tot achteraf en vooraf toesturen tellen niet op tot 100%, aangezien bij een deel van de aanbestedingen in de steekproef in de aanbestedingsdocumenten niet staat vermeld wanneer de verklaring moet worden aangeleverd.

Een uitsplitsing naar aanbestedende diensten laat zien dat bij nationale aanbestedingen grote gemeenten en kleine gemeenten het minst vaak om een uittreksel van het Handelsregister vragen. Bij deze aanbestedende diensten wordt bij respectievelijk 76% en 71% van de aanbestedingen wel om een uittreksel gevraagd. Middelgrote gemeenten vragen altijd om een uittreksel van het Handelsregister. Bij Europese aanbestedingen vragen speciale-sectorbedrijven, rijksoverheid en Provincies en waterschappen relatief vaak gevraagd om een uittreksel van het handelsregister. Zij doen dat in 93% van de gevallen.

Bij meervoudig onderhandse procedures in de steekproef van 2014 werd vaker om een uittreksel van het Handelsregister gevraagd dan in 2009 (figuur 42).



Figuur 42. Uittreksel Handelsregister. (2009 en 2014, meervoudig onderhandse procedures).

Uittreksel Handelsregister minder vaak direct toezenden

Als om een uittreksel uit het Handelsregister werd gevraagd, mocht die in 2014 bij 48% van de nationale aanbestedingen en 61% van de Europese aanbestedingen achteraf op verzoek te worden nagestuurd. Bij respectievelijk 43% en 33% van de nationale en Europese aanbestedingen diende het uittreksel direct te worden toegezonden.⁵⁹ Als bij meervoudig onderhandse aanbestedingen in de steekproef van 2014 om een uittreksel werd gevraagd, mocht die bij 77% van de aanbestedingen op verzoek achteraf worden toegestuurd.

Als in 2009 om een uittreksel uit het Handelsregister werd gevraagd, dan moest bij 45% van de nationale en Europese aanbestedingen het uittreksel direct worden meegezonden. In 55% van de gevallen kon het bewijsmiddel na verzoek achteraf worden opgestuurd.

6.3. Percepties gevraagde bewijsstukken

Invloed Eigen verklaring op toegang MKB

Uit de enquête volgt dat 57% van de ondernemers van mening is dat de model Eigen verklaring een bijdrage heeft geleverd aan het verbeteren van de toegang van het MKB. Zowel klein-, midden- als grootbedrijf zien de introductie van de model Eigen verklaring als de maatregel die het meeste heeft bijgedragen aan de verbetering van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten.

In tegenstelling tot ondernemers staan aanbestedende diensten relatief neutraal tegenover de effecten van de Eigen verklaring. 73% van de aanbestedende diensten geeft in de enquête aan dat het model Eigen verklaring de toegang voor het MKB noch verbeterd noch verslechterd heeft.

⁵⁹ De percentages met betrekking tot achteraf en vooraf toesturen tellen niet op tot 100%, aangezien bij een deel van de aanbestedingen in de steekproef in de aanbestedingsdocumenten niet staat vermeld wanneer de verklaring moet worden aangeleverd.

Invloed Gedragsverklaring aanbesteden op toegang MKB

Zowel het grootbedrijf als het MKB zijn positief over de invloed van de Gedragsverklaring aanbesteden op de toegang van het MKB. Wel blijkt uit de enquête dat het grootbedrijf positiever is over het effect van de Gedragsverklaring dan het MKB. Van het grootbedrijf ziet 48% de Gedragsverklaring als een verbetering voor de toegang van het MKB. Vanuit het MKB geeft 39% van de respondenten aan de Gedragsverklaring te zien als een verbetering voor de toegang van het MKB. De grootste groep van de ondernemers (48%) oordeelt neutraal over de invloed van de Gedragsverklaring op de toegang van het MKB tot overheidsaanbestedingen.

In vergelijking tot ondernemers zijn aanbestedende diensten minder positief over de invloed van de Gedragsverklaring op de toegang van het MKB. Ruim een kwart (27%) van de aanbestedende diensten ziet de Gedragsverklaring als een verbetering voor de toegang van het MKB. Een klein deel van de aanbestedende diensten (8%) ziet de Gedragsverklaring als een verslechtering voor de toegang van het MKB.

Gesprekspartners zijn met name positief over de langere geldigheidsduur van de Gedragsverklaring ten opzichte van de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG).

Invloed gevraagde bewijsmiddelen op proportionaliteit en lastenverlichting.

Uit de enquête volgt dat 55% van het MKB en 65% van het grootbedrijf van mening is dat de gevraagde bewijsmiddelen proportioneel zijn. Dit beeld komt ook naar voren in de gevoerde gesprekken. Wel zien zowel aanbestedende diensten als ondernemers nog mogelijkheden voor het verder terugdringen van de lasten (voor beide partijen).

- *Verschuiving bewijslast.* De verschuiving van de bewijslast wordt genoemd als positief punt én als verbeterpunt. Aanbestedende diensten geven aan dat de Eigen verklaring bijdraagt aan lastenverlichting, omdat bewijsstukken alleen op verzoek na de gunning door de winnende partij hoeven te worden toegestuurd. Enkele aanbestedende diensten wijzen er echter op dat daarmee het verantwoordingsprobleem naar achteren verschuift met mogelijk grote gevolgen, zoals gunningen die niet meer ingetrokken kunnen worden wanneer de winnaar toch niet (binnen de gestelde termijn) over de bewijsstukken kan beschikken.
- *Verschillen tussen overheden.* Enkele ondernemers geven aan dat er verschillen bestaan tussen aanbestedende diensten. Met name bij lokale overheden zou nog regelmatig gevraagd worden om het aanleveren van bewijsmiddelen.
- *Wijze van indienen.* Zowel ondernemers als aanbestedende diensten zijn kritisch op de wijze van aanlevering van de verklaringen. Beiden noemen dat het nog beter zou zijn om ondernemers een zogenaamd 'digitaal paspoort' te laten aanmaken. Op deze manier hoeft een ondernemer maar één keer zijn bedrijfsprofiel in orde te maken en kunnen aanbestedende diensten die vervolgens zelf opvragen, bijvoorbeeld via TenderNed.

7. Geschiktheidseisen

7.1. Achtergrond

De Aanbestedingswet stelt in artikel 2.90 dat een aanbestedende dienst geschiktheidseisen mag stellen aan gegadigden en inschrijvers. Met geschiktheidseisen toetst een aanbestedende dienst of een gegadigde of inschrijver geschikt is om de opdracht uit te voeren. Geschiktheidseisen zijn minimeisen. Dat betekent dat ten minste aan deze eisen moet worden voldaan om deel te mogen nemen aan de verdere procedure. In de wet worden drie typen geschiktheidseisen genoemd: 1) de financiële en economische draagkracht, 2) technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid en 3) beroepsbevoegdheid. Bij niet-openbare procedures wordt de term 'selectiecriteria' gebruikt om aan te geven dat het om het selecteren van gegadigden gaat.

Proportionaliteit van de gestelde geschiktheidseisen

De Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit stellen dat eisen aan inschrijvers en inschrijvingen in redelijke verhouding moeten staan tot de opdracht. Geschiktheidseisen mogen geen betrekking hebben op de omzet, tenzij een aanbestedende dienst dit met zwaarwegende argumenten motiveert in de aanbestedingsstukken. Als toch een omzeteis wordt gesteld, dan mag die niet meer dan 300% van de geraamde opdrachtwaarde bedragen.

Tevens schrijft de Aanbestedingswet voor welke bewijsmiddelen gevraagd mogen worden ter toetsing van (1) financiële en economische draagkracht, (2) technische en beroepsbekwaamheid en (3) beroepsbekwaamheid. Hierna werken we de bewijsmiddelen verder uit.

Bewijsmiddelen ter toetsing van financiële en economische draagkracht

Ter toetsing van financiële en economische draagkracht kunnen bewijzen gevraagd worden om de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit aan te tonen. Op grond van de Aanbestedingswet (Artikel 2.90) is het stellen van omzeteisen in beginsel niet toegestaan. In de Aanbestedingswet (Artikel 2.91) zijn niet-limitatief de volgende bewijsmiddelen opgesomd:

- Passende bankverklaring of bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's;
- Balansen of balansuittreksels;
- Een verklaring betreffende de totale omzet en de omzet van de bedrijfsactiviteit die het voorwerp van de overheidsopdracht is;⁶⁰
- Zekerheidsstelling die ten hoogste 5% van de opdrachtwaarde bedraagt.

Bewijsmiddelen ter toetsing van technische en beroepsbekwaamheid

Ter toetsing van de technische en beroepsbekwaamheid mogen aanbestedende diensten limitatief vragen om de volgende bewijsmiddelen (Artikel 2.93 Aw 2012):

- Referenties (voor werken 5 jaar, voor leveringen en diensten 3 jaar). Per kerncompetentie mag maximaal 1 referentie worden opgevraagd.
- Overzicht van personeel. Inkopers kunnen vragen naar een overzicht van het opleidingsniveau of een overzicht van het totaal aantal personeelsleden en de personeelsleden die de opdracht uitvoeren. Cv's

⁶⁰ Over ten hoogste de laatste drie beschikbare boekjaren, afhankelijk van de oprichtingsdatum van de onderneming of van de datum waarop de ondernemer met zijn bedrijvigheid is begonnen, voor zover de betrokken omzetcijfers beschikbaar zijn

kunnen in dit stadium ook gevraagd worden maar dan kunnen ze niet meer gevraagd worden als gunningscriterium.

- Technische uitrusting. Dit is mogelijk relevant als de leverancier gebruik gaat maken van bepaalde hulpmiddelen, technieken, materialen et cetera.
- Monsters beschrijvingen, foto's en/of productcertificaten.

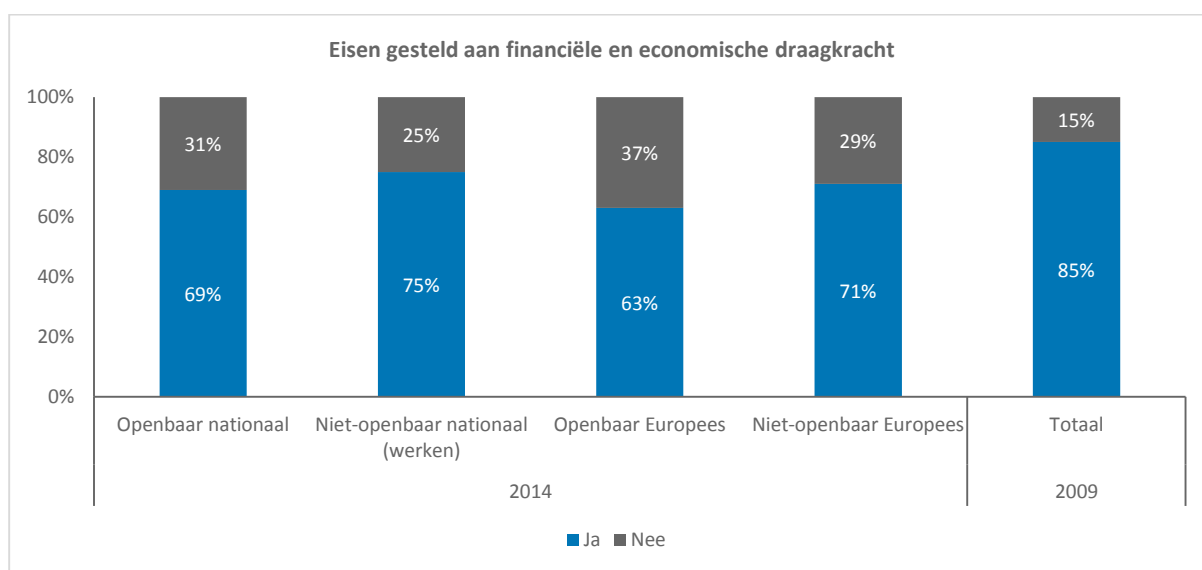
Bewijsmiddelen ter toetsing van beroepsbevoegdheid

Omtrent dit type eisen zijn geen wezenlijk wetswijzigingen doorgevoerd. Derhalve valt dit onderwerp buiten de scope van het onderzoek. Met eisen inzake beroepsbevoegdheid kan de aanbestedende dienst borgen dat de opdracht niet uitgevoerd wordt door een onderneming die op grond van de nationale wetgeving niet bevoegd is. Bij beroepsbevoegdheid gaat het bijvoorbeeld om de bevoegdheid om asbest te verwijderen. De Aanbestedingswet laat de invulling van eisen/bewijzen inzake beroepsbevoegdheid open.

7.2. Eisen financiële en economische draagkracht

Eisen omtrent financiële en economische draagkracht worden minder vaak gesteld bij Europese en nationale procedures en vaker bij meervoudig onderhandse procedures

In het algemeen werden in 2014 minder vaak eisen aan financiële en economische draagkracht gesteld dan in 2009 (figuur 43). In 2014 worden bij nationale aanbestedingsprocedures (niet-openbaar: 75%, openbaar: 69%) iets vaker eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht dan bij Europese aanbestedingsprocedures (niet-openbaar: 71%, openbaar: 63%). In 2009 werd bij 85% van de Europese en nationale aanbestedingen eisen gesteld aan de financiële en economische draagkracht van inschrijvers of gegadigden.⁶¹



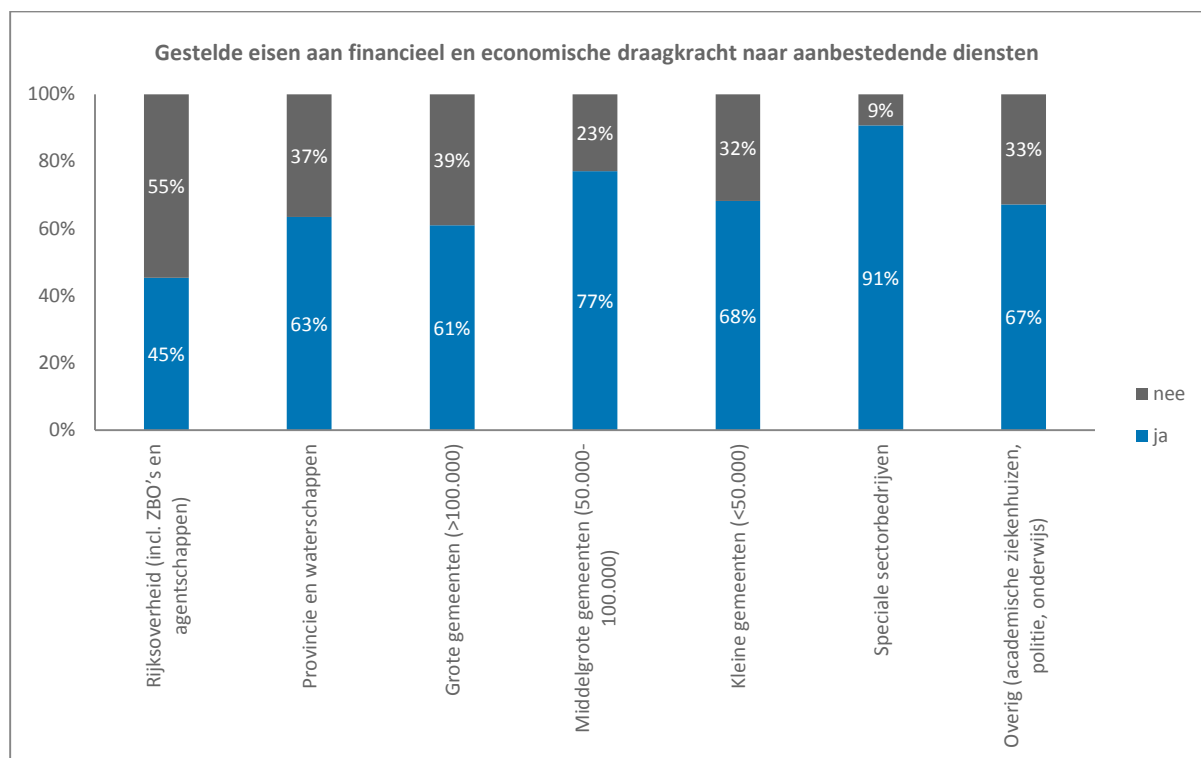
Figuur 43. Eisen aan financiële en economische draagkracht (2009 en 2014, Europese en nationale procedures).

Opvallend is dat bij meervoudig onderhandse procedures in 2014 (36%) juist vaker eisen worden gesteld aan de financiële en economische draagkracht van inschrijvers en gegadigden dan in 2009 (8%).

⁶¹ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk. p.29.

Speciale-sectorbedrijven stellen het vaakst eisen aan financiële en economische draagkracht, het Rijk het minst vaak

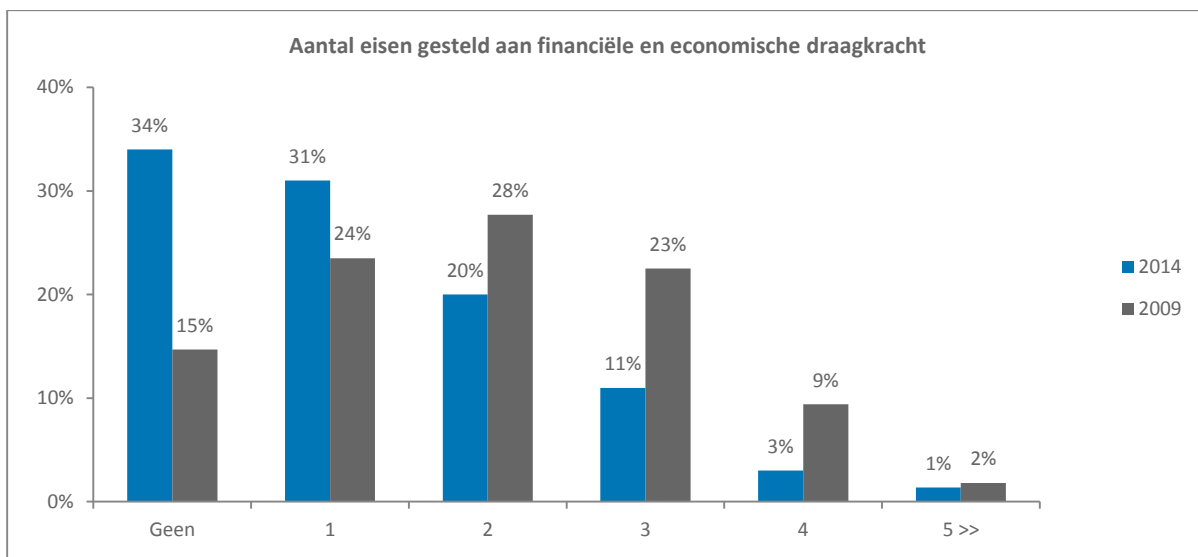
Speciale-sectorbedrijven stellen het vaakst eisen aan financiële en economische draagkracht (91%) en de Rijksoverheid het minst vaak. In 2014 stelde het Rijk gemiddeld bij 45% van de aanbestedingen eisen aan financiële en economische draagkracht (bij 39% van de Europese en 50% van de nationale aanbestedingen). In het Feitenonderzoek 2009 is geen uitsplitsing naar de verschillende categorieën aanbestedende diensten gemaakt.



Figuur 44. Eisen aan financiële en economische draagkracht uitgesplitst naar aanbestedende diensten (2014, Europese en nationale procedures).

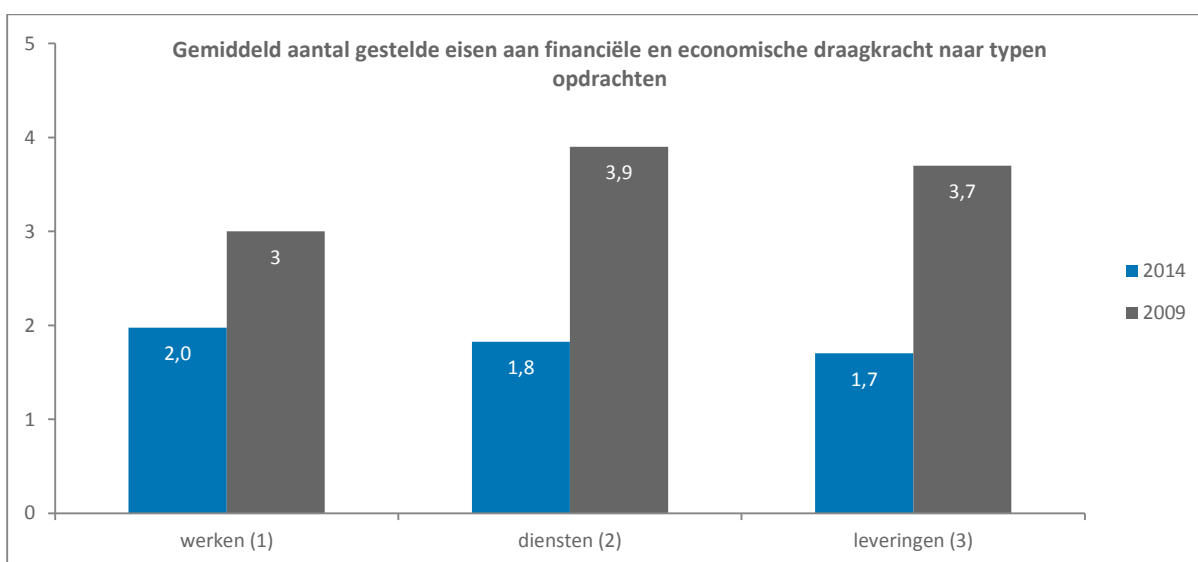
Het aantal gestelde eisen aan financiële en economische draagkracht is afgenomen

In 2014 zien we bij Europese en nationale procedures een afname van het aantal gestelde eisen aan financiële en economische draagkracht in vergelijking met 2009 (figuur 45). Het aantal aanbestedingen waarbij nul of één eis werd gesteld is flink toegenomen van 39% in 2009 tot 65% in 2014. In 2009 werden vaker twee of meer eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht dan in 2014.



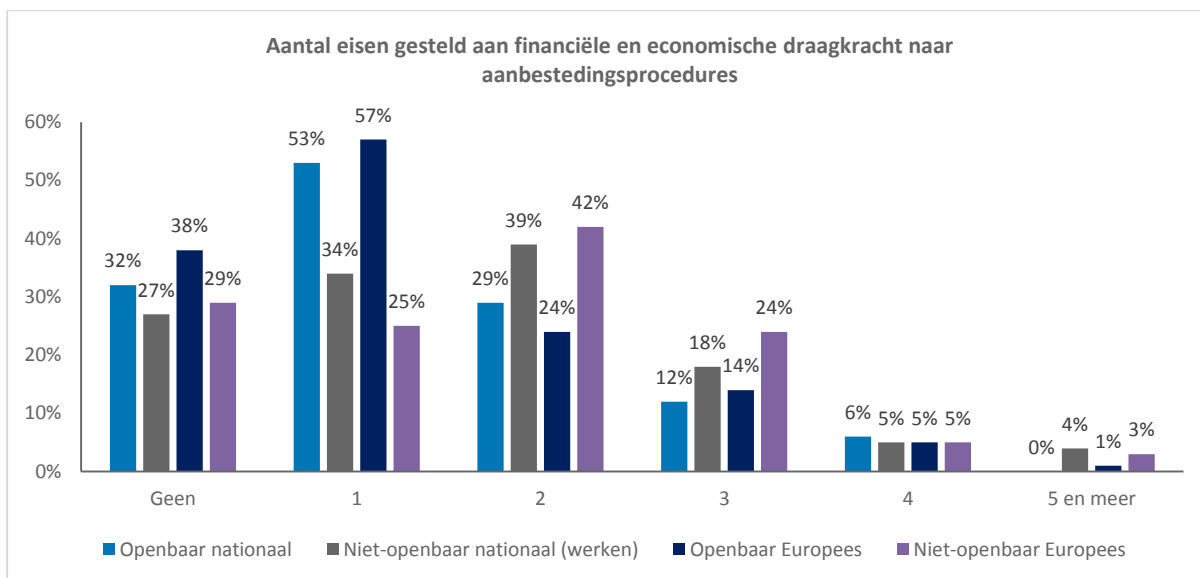
Figuur 45. Aantal eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht (2009 en 2014, Europese en nationale procedures).

In figuur 46 is het aantal gestelde eisen uitgesplitst naar type opdracht. Hieruit blijkt dat het aantal gestelde eisen in 2014 gemiddeld genomen sterk is gedaald. Met name bij diensten is de daling het sterkst zichtbaar.



Figuur 46. Aantal eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht naar typen opdracht (2014, Europese en nationale procedures).

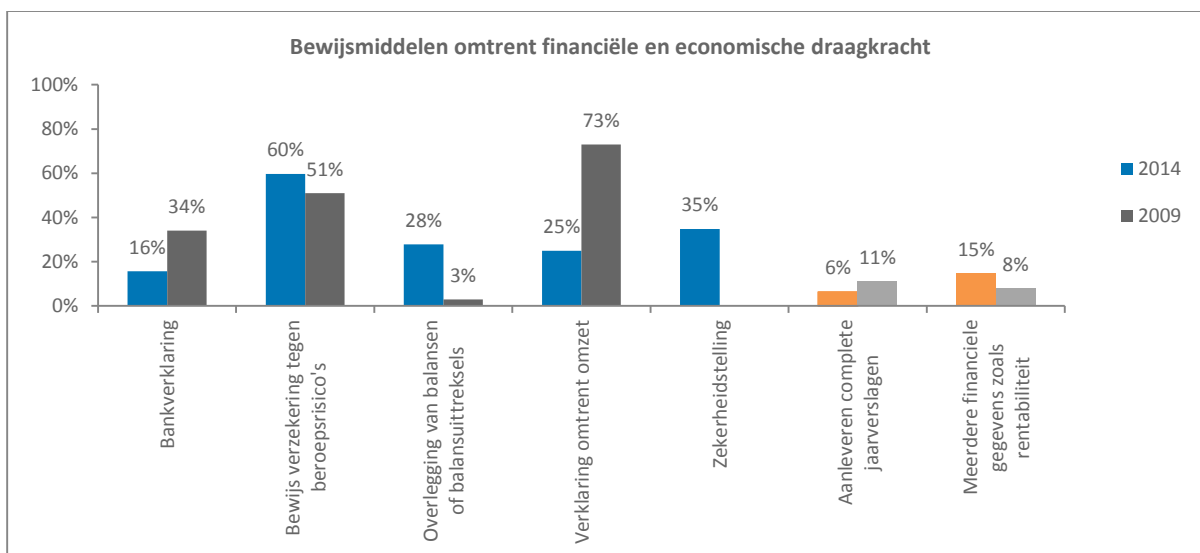
Een uitsplitsing naar type aanbestedingsprocedure laat zien dat bij Europese openbare procedures relatief vaak (38%) geen eisen worden gesteld aan financiële en economische draagkracht. Bij niet-openbare procedures worden relatief vaker meerdere eisen gesteld dan bij openbare procedures.



Figuur 47. Aantal eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht naar aanbestedingsprocedures (2014, Europese en nationale procedures).

Bewijs verzekering tegen beroepsrisico's en zekerheidsstelling het vaakst gevraagd als bewijsmiddelen

Onderzoek wijst uit dat in 2014 het vaakst werd gevraagd om een bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's: bij 60% van de Europese en nationale aanbestedingen wordt om dit bewijsmiddel gevraagd. In 2009 wordt het meest gevraagd om de verklaring omtrent omzet (73%). In 2014 zien we een sterkste daling van de vraag naar dit bewijsstuk (25%). Bij slechts één aanbesteding in onze steekproef van 2014 was de omzeteis gelijk aan 300% van de opdrachtwaarde.⁶² Voor de overige aanbestedingen is de hoogte van de omzeteis die wordt gesteld niet bekend.



Figuur 48. Eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht (2014 en 2009, Europese en nationale procedures).^{63, 64}

Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen werd in 2014 het vaakst gevraagd om bewijsmiddelen van verzekering tegen beroepsrisico's en zekerheidsstellingen gevraagd: in respectievelijk 76% en 44% van de

⁶² Deze uitspraak is gebaseerd op een klein aantal waarnemingen (n=8). Het kleine aantal waarnemingen laat zich verklaren door het geringe aantal aanbestedingsdocumenten waarin een geraamde opdrachtwaarde is genoemd.

⁶³ De met oranje (2014) en lichtgrijs (2009) weergegeven bewijsmiddelen staan niet expliciet vermeld in de Aanbestedingswet als mogelijke bewijsmiddelen.

⁶⁴ Voor 2009 zijn geen cijfers bekend over zekerheidsstelling.

gevallen werd om deze bewijsmiddelen gevraagd.⁶⁵ In 2009 werd slechts bij een klein aandeel van de meervoudig onderhandse procedures eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht. In het Feitenonderzoek 2009 is niet gerapporteerd welke bewijsmiddel werden gevraagd, als aanbestedende diensten eisen stelde aan financiële en economische draagkracht.

Zekerheidsstelling is – voor zover bekend – altijd gemaximeerd

Een zekerheidsstelling wordt in 2014 relatief vaak gevraagd bij zowel Europese en nationale procedures (35%) als bij meervoudig onderhandse procedures (44%). De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat een zekerheidsstelling mag worden gevraagd van ten hoogste 5% van de opdrachtwaarde (Voorschrift 3.5D). Voor zover de hoogte van de zekerheidsstelling bekend is, is deze altijd gemaximeerd op 5%.⁶⁶

7.3. Eisen omtrent technische en beroepsbekwaamheid

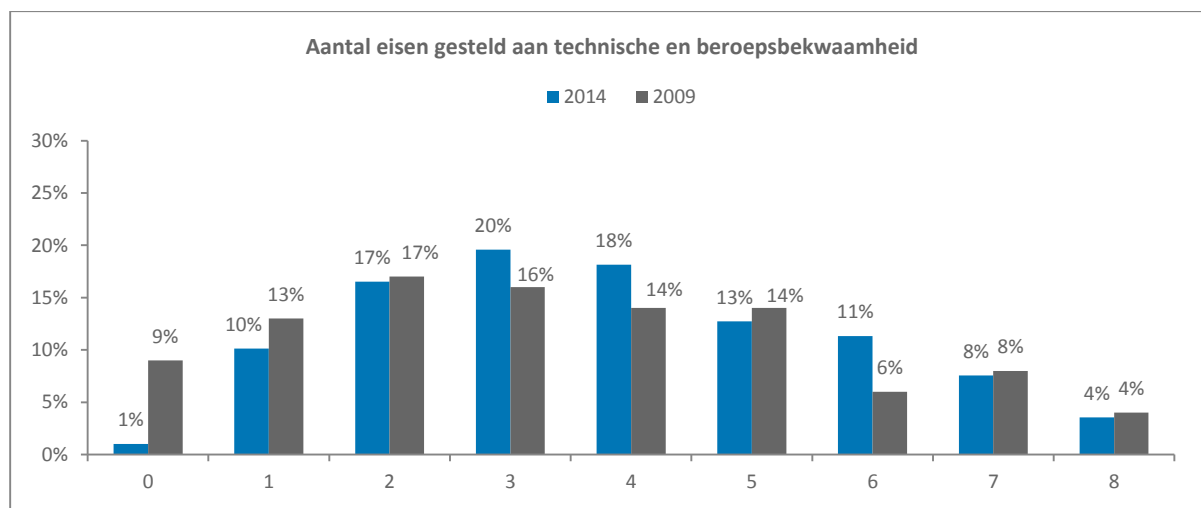
Er worden vaker eisen gesteld aan technische en beroepsbekwaamheid

Bij 99% van de Europese en nationale aanbestedingen in 2014 zijn eisen gesteld aan de technische en beroepsbekwaamheid van inschrijvers of gegadigden. In 2009 lag dit percentage op 91%.

In 2014 wordt bij 79% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen eisen gesteld aan de technische en beroepsbekwaamheid. In 2009 werd bij 18% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen eisen gesteld aan de beroepsbekwaamheid.⁶⁷

Het aantal eisen dat wordt gesteld aan technische en beroepsbekwaamheid is licht gestegen

In 2014 is het aantal eisen dat aan technische en beroepsbekwaamheid wordt gesteld licht gestegen ten opzichte van 2009 (figuur 49). In 2014 werd bij Europese en nationale aanbestedingen gemiddeld 3,9 eisen gesteld aan technische en beroepsbekwaamheid. In 2009 werd bij Europese en nationale aanbestedingen gemiddeld 3,5 eisen gesteld.



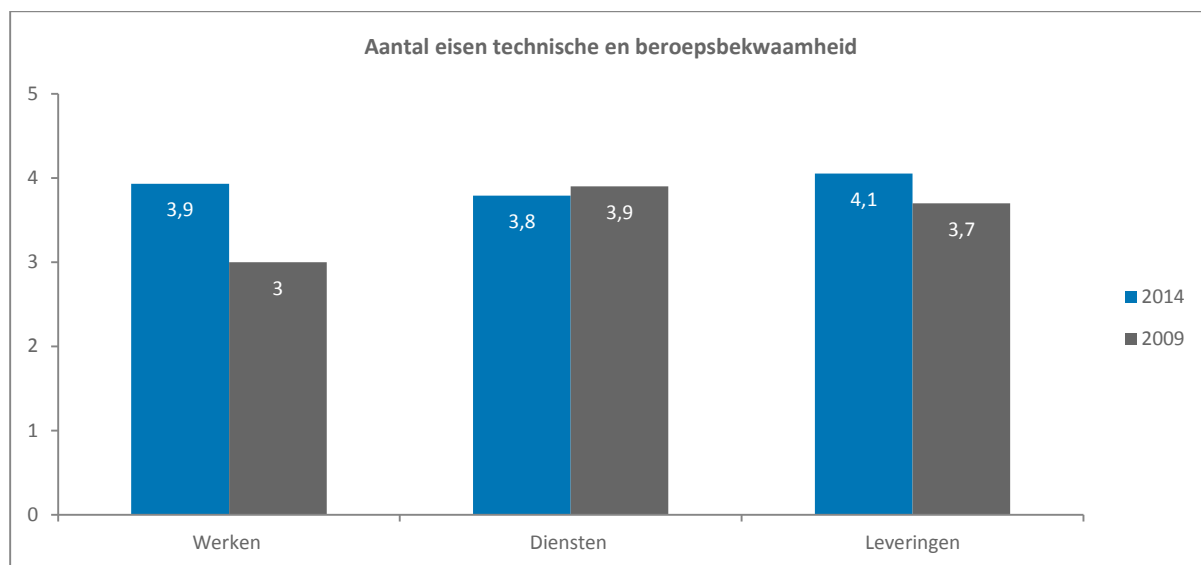
Figuur 49. Aantal eisen gesteld aan technische en beroepsbekwaamheid (2009 en 2014, Europese en nationale procedures).

⁶⁵ Dit percentage is gebaseerd op 45 waarnemingen (n=45).

⁶⁶ Als een zekerheidsstelling werd gevraagd, dan is slechts voor 63% van die aanbestedingen de hoogte van de zekerheidsstelling bekend.

⁶⁷ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk. p. 85.

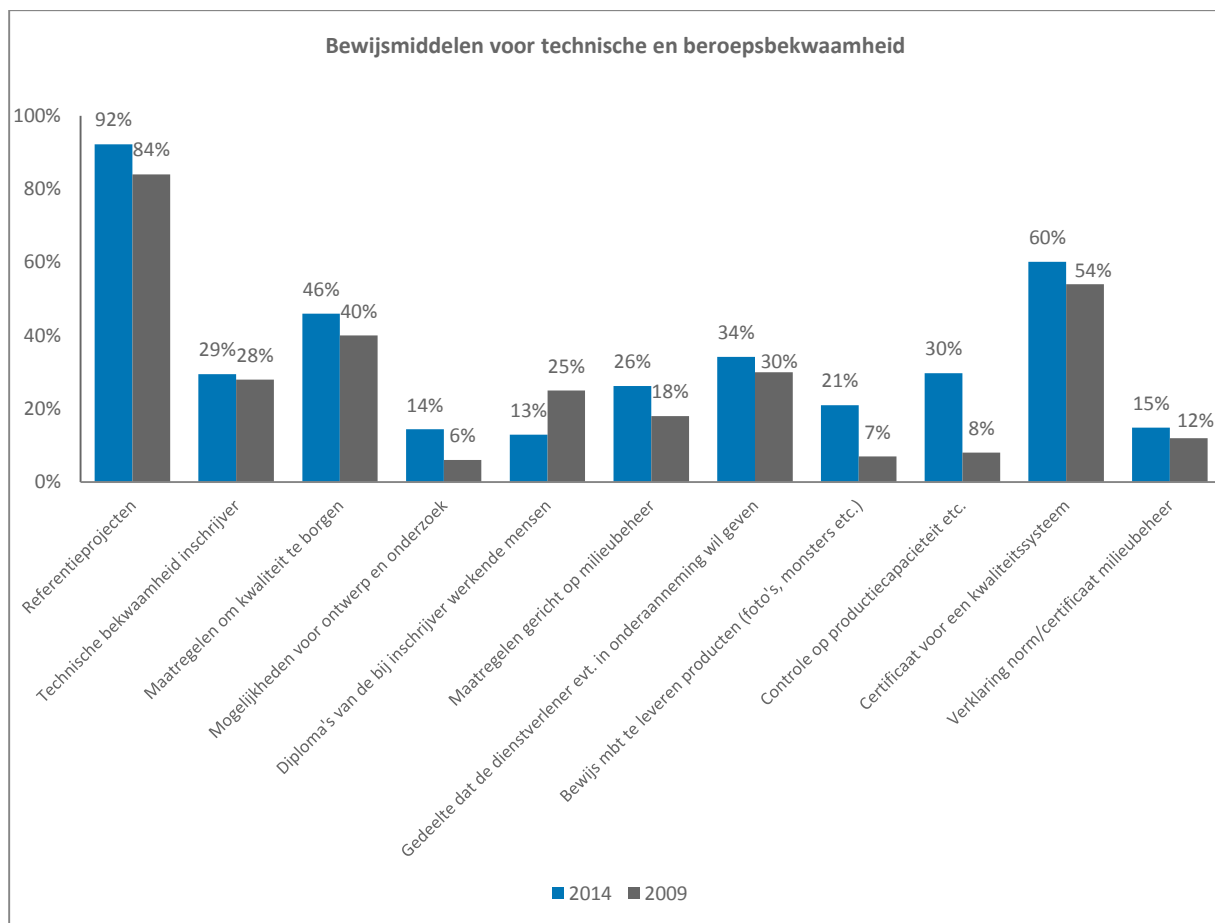
In 2014 werden bij alle typen opdrachten, leveringen, diensten en werken, gemiddeld 4 eisen gesteld aan technische en beroepsbekwaamheid. Wat opvalt is dat met name bij werken het aantal gestelde eisen is gestegen ten opzichte van 2009.



Figuur 50. Aantal eisen gesteld aan technische en beroepsbekwaamheid per type aanbestedingsprocedure (2014, Europese en nationale procedures).

In 2009 en 2014 worden op hoofdlijnen dezelfde bewijsmiddelen voor technische en beroepsbekwaamheid gevraagd.

Bij 92% van de aanbestedingen wordt in 2014 gevraagd om referenties als bewijsmiddel. In 2009 lag dit percentage op 84%. Bij 60% van de Europese en nationale aanbestedingen in 2014 wordt gevraagd om een certificaat voor een kwaliteitssysteem (zoals ISO 9000); in 2009 werd in 54% van de gevallen gevraagd om een kwaliteitssysteemcertificaat.

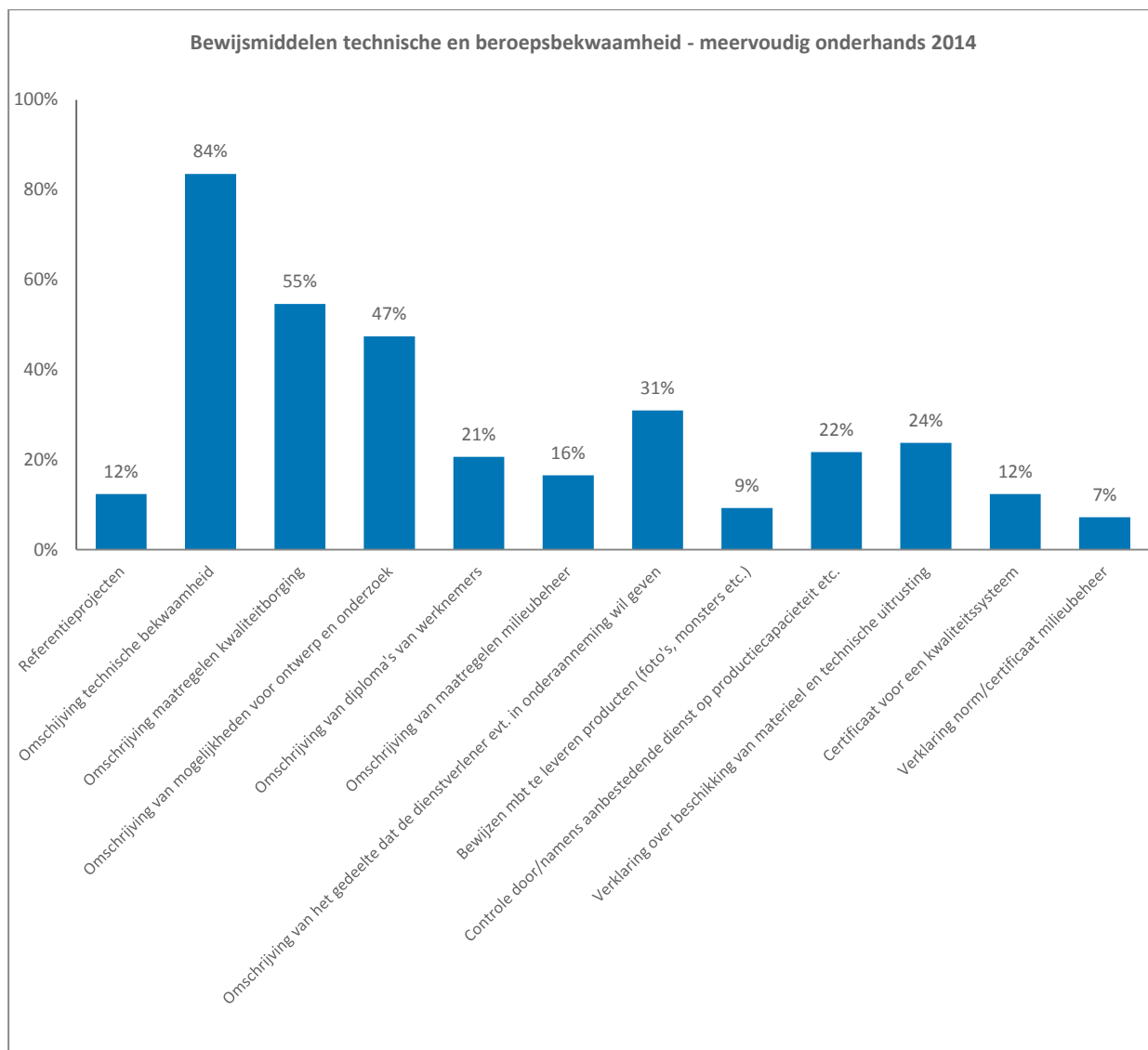


Figuur 51. Bewijsmiddelen technische en beroepsbekwaamheid (2009, 2014, Europese en nationale procedures).⁶⁸

In 2009 werden bij 18% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen eisen gesteld aan technische en beroepsbekwaamheid.⁶⁹ Het vaakst werd gevraagd om bewijsmiddelen om de technische bekwaamheid van de inschrijver (84%) aan te tonen en om maatregelen om kwaliteit te borgen (55%). In vergelijking tot Europese en nationale procedures wordt veel minder vaak om referentieprojecten gevraagd (12%).

⁶⁸ Voor 2009 zijn geen gegevens beschikbaar over de eisen gesteld aan (1) verklaring van laatste 3 jaar over gemiddelde jaarlijkse personeelsbezetting, (2) lijst van werken, leveringen en diensten van de afgelopen 5 jaar (incl. certificaten).

⁶⁹ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk. p. 85.



Figuur 52. Bewijsmiddelen technische en beroepsbekwaamheid (2014, meervoudig onderhands).

7.4. Eisen aan referenties

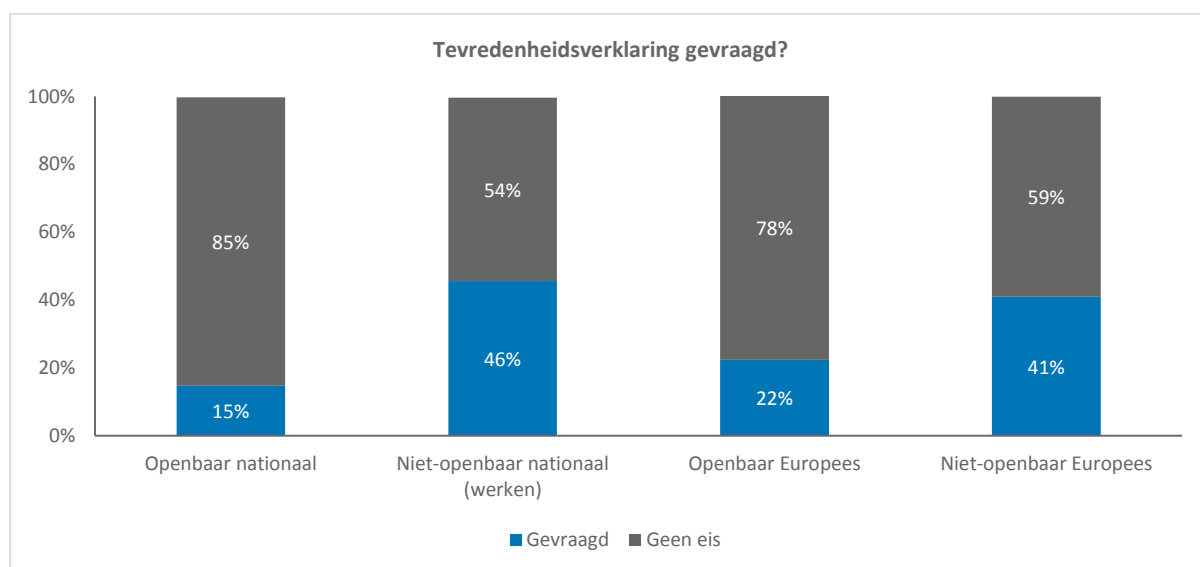
Aantal gevraagde referenties in 2014 afgenomen

Het aantal gevraagde referentieprojecten bij Europese en nationale aanbestedingen in 2014 is afgenomen ten opzichte van 2009.

- 1 referentieproject: In 2014 bij 51% van de Europese en nationale aanbestedingen. In 2009 bij 17%.
- 2 referentieprojecten: In 2014 bij 18% van de Europese en nationale aanbestedingen. In 2009 bij 24%.
- 3 referentieprojecten: In 2014 bij 16% van de Europese en nationale aanbestedingen. In 2009 bij 33%.
- Het maximale aantal referenties dat werd gevraagd was 10 in 2014. Dit kwam in 1% van de gevallen voor.

Ten aanzien van de referentieprojecten die door de inschrijver zijn ingediend mag een tevredenheidsverklaring worden opgevraagd. In 2014 is bij circa een kwart van de Europese en nationale aanbestedingen, waarin referenties werden geëist, gevraagd om een tevredenheidsverklaring. Figuur 53 Laat zien dat bij niet-openbare

procedures vaker om een tevredenheidsverklaring werd gevraagd in 2014. Het Feitenonderzoek 2009 bevat geen gegevens over de vraag naar tevredenheidsverklaringen in dat jaar.



Figuur 53. Als referenties als eis zijn gesteld, is dan gevraagd om een tevredenheidsverklaring? (2014, Europese en nationale procedures).

Veelal één referentie per kerncompetentie

In het merendeel van de Europese en nationale aanbestedingen gepubliceerd in 2014 (96%) werd voldaan aan het voorschrift in de Gids om maximaal 1 referentie per kerncompetentie te vragen. In 2009 was het aantal referentieprojecten per kerncompetentie wettelijk nog niet beperkt. Hoeveel referenties in 2009 per kerncompetentie werden gevraagd is op grond van het destijds uitgevoerde feitenonderzoek niet duidelijk.

Minder vaak specifieke eisen aan referenties

Bij 51% van de Europese en nationale aanbestedingen uit 2014 waarin om referenties werd gevraagd, dienden de te leveren referenties in algemene zin vergelijkbaar te zijn. In 24% van de gevallen werden specifieke eisen gesteld. In 10% van de gevallen diende de referentie identiek aan de opdracht te zijn.

In 2009 werden aan 56% van de Europese en nationale aanbestedingen specifieke eisen gesteld. In 15% van de gevallen diende de aan te leveren referentie in algemene zin vergelijkbaar te zijn.

Veelal geen eisen gesteld aan de waarde van de referentieopdrachten

De Aanbestedingswet stelt dat aanbestedende diensten niet mogen vragen om referenties met een waarde hoger dan 60% van de totale opdrachtwaarde.

Bij 80% van de Europese en nationale aanbestedingen in 2014 werden geen eisen gesteld aan de waarde van de referentieopdrachten. Als er wel eisen werden gesteld dan waren die in 2014 in 35% van de gevallen hoger dan 60% van de totale opdrachtwaarde.⁷⁰ In geen van deze gevallen werd de eis voor een referentieopdracht met een waarde hoger dan 60% van de totale opdrachtwaarde gemotiveerd.

Aan combinaties van inschrijvers worden minder vaak hogere eisen gesteld

Tot slot schrijft de Gids Proportionaliteit voor dat een aanbestedende dienst aan combinaties van inschrijvers geen hogere eisen stelt dan hij stelt aan een enkelvoudig inschrijver (voorschrift 3.5H). Dit voorschrift is van

⁷⁰ Hierbij wordt opgemerkt dat voor een aantal aanbestedingen (n=56) waarbij een eis werd gesteld aan de waarde van de referentieopdrachten geen percentage kon worden berekend omdat de totale (geraamde) opdrachtwaarde niet bekend was. De bovenstaande constatering is gebaseerd op 35 waarnemingen (n=35).

toepassing op zowel eisen in het kader van de financiële en economische draagkracht, als op de eisen van technische en beroepsbekwaamheid.

Aanbestedende diensten stelden in 2014 vrijwel nooit hogere eisen aan combinaties van inschrijvers, terwijl dit in 2009 nog bij 40% van de aanbestedingen het geval was.⁷¹ In 2014 werd bij gemiddeld 1% van de aanbestedingen hogere eisen gesteld aan combinaties. Bij niet-openbare procedures gebeurde dat iets vaker (Europees: 2% en nationaal: 3%) dan bij openbare procedures (Europees: 0% en nationaal: 1%). Bij 2% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen in de steekproef van 2014 werden hogere eisen gesteld aan combinaties van inschrijvers.

7.5. Percepties geschiktheidseisen

Invloed op toegang MKB

De hoogte van geschiktheidseisen is volgens ondernemers en aanbestedende diensten van grote invloed op de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten.

Ten eerste geeft 49% van de MKB-bedrijven in de enquête aan dat hun toegang tot overheidsopdrachten is verbeterd door het verbod op het stellen van een omzeteis; 11% ervaart het als een verslechtering. Het grootbedrijf is minder positief over de invloed van het verbod op het stellen van een omzeteis: 34% van de grote ondernemingen ervaart dat hun toegang tot overheidsopdrachten erdoor is verbeterd; 20% ervaart het als een verslechtering. Aanbestedende diensten zijn het meest positief over de bijdrage van het verbod op het stellen van een omzeteis aan de toegang van het MKB: 70% ziet het als een verbetering; slechts 1% als een verslechtering.

Ten tweede hebben meerdere ondernemers en aanbestedende diensten in gesprekken genoemd dat de toegang voor het MKB en voor jonge ondernemers is verbeterd vanwege de focus op kerncompetenties. Dit beeld wordt bevestigd in de enquête. Het voorschrift dat per kerncompetentie maximaal één referentie mag worden opgevraagd, heeft volgens 53% van de MKB-bedrijven hun mogelijkheden om deel te nemen aan overheidsopdrachten verbeterd; 14% ervaart het als een verslechtering. Aanbestedende diensten zijn nog meer uitgesproken: 62% ziet het als een verbetering; slechts 4% als een verslechtering.

Invloed op proportionaliteit

Ondernemers geven in de enquête aan dat zij eisen omtrent de technische en beroepsbekwaamheid (60% MKB en 64% grootbedrijf) en financiële en economische draagkracht (46% MKB en 63% grootbedrijf) het meest proportioneel vinden in vergelijking met ander eisen en voorwaarden. Ter vergelijking: sociale voorwaarden en contractvoorwaarden worden genoemd als het minst proportioneel.⁷²

Beelden uit ander onderzoek

Uit onderzoek van de Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra blijkt dat gestelde eisen bij aanbestedingen voor werken in 2013 duidelijker zijn geformuleerd.⁷³ In aanbestedingsdocumenten staat nu duidelijker vermeld wat de eisen zijn en hoe eraan voldaan kan worden. Concrete verbeteringen die in dit rapport zijn genoemd, zijn het formuleren van concrete kerncompetenties en het feit dat – volgens de Gids Proportionaliteit – maar één referentie per kerncompetentie kan worden opgevraagd.

⁷¹ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk. p. 60.

⁷² Sociale voorwaarden worden besproken in hoofdstuk 8, EMVI.

⁷³ Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra. (2014). Voor de baat uit...? Resultaten 1 jaar Aanbestedingswet.

8. EMVI

8.1. Achtergrond

Toepassing van EMVI

De Aanbestedingswet schrijft het gebruik van ‘economisch meest voordelige inschrijving’ (EMVI) als gunningssystematiek voor bij Europese aanbestedingen (Artikel 2.114 Aw 2012). Bij het hanteren van een andere systematiek zoals ‘laagste prijs’ geldt een motiveringsplicht. Ook in het ARW 2012 en de Gids Proportionaliteit geldt EMVI als uitgangspunt. Dit betekent dat ook bij aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden het uitgangspunt is dat EMVI wordt gehanteerd.

Indien ‘economisch meest voordelige inschrijving’ (EMVI) als gunningscriterium wordt gehanteerd, is er naast prijs ook aandacht voor kwaliteit bij de beoordeling van inschrijvingen. Met de toepassing van EMVI wordt beoogd de kwaliteit van overheidsopdrachten te verhogen. Kwaliteit is een verzamelterm voor een veelheid aan aspecten: snel, goed functionerend, esthetisch, sterk, snel hoge capaciteit, weinig hinder, klantvriendelijk, et cetera.

Innovatie

EMVI biedt de mogelijkheid om bij de beoordeling van inschrijvingen innovatie mee te wegen. Daarnaast kan bij het hanteren van EMVI door varianten toe te staan ruimte worden geboden aan inschrijvers om innovatieve en duurzame oplossingen aan te dragen.

Het volledig of deels functioneel specificeren van een opdracht als alternatief worden gezien voor het toestaan van varianten. Bij functioneel specificeren wordt aangegeven welke doelen (prestatie-eisen) bereikt dienen te worden. In dit geval is niet specifiek omschreven *hoe* deze prestatie-eisen bereikt dienen te worden. Het is aan de inschrijver zelf om hiervoor een plan van aanpak te schrijven.

Zowel het toestaan van varianten als het (deels) functioneel specificeren stimuleren innovatie doordat zo maximaal gebruik wordt gemaakt van de expertise van inschrijvers of gegadigden om de best passende oplossing voor de aanbestedende dienst te realiseren.

Bevorderen van duurzaam inkopen

EMVI kan ook worden gebruikt om duurzaam inkopen te bevorderen. Met duurzaam inkopen wordt bedoeld op de mogelijkheid om via aanbestedingen beleidsdoelstellingen te bereiken op het gebied van milieu en sociale omstandigheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het minimaliseren van de effecten van het product of productieproces op het milieu, het helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan en thema's als kinderarbeid en mensenrechten.

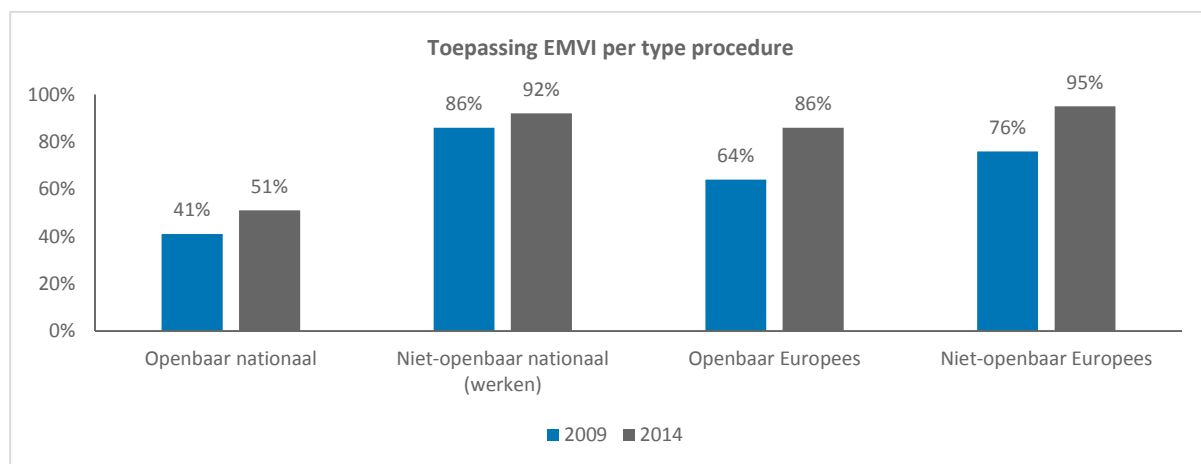
Aanbestedende diensten kunnen sociale en milieucriteria toepassen als onderdeel van EMVI. Op deze manier wordt bij de beoordeling van inschrijvingen rekening gehouden met het milieu en sociale omstandigheden. De Aanbestedingswet stelt het toepassen van sociale en milieucriteria bij EMVI niet verplicht.

Naast gunningscriteria als onderdeel van EMVI kunnen deze sociale en milieuaspecten ook in andere fasen van het aanbestedingsproces worden opgenomen, namelijk als geschiktheidseisen of in de contractvoorwaarden.

8.2. Toepassing van EMVI

Gebruik van EMVI is toegenomen

EMVI wordt in 2014 bij alle type procedures vaker als gunningssystematiek toegepast dan in 2009 (figuur 54). EMVI wordt het vaakst toegepast bij Europese aanbestedingen. EMVI wordt zowel in 2009 als in 2014 het minst toegepast bij openbare nationale procedures.

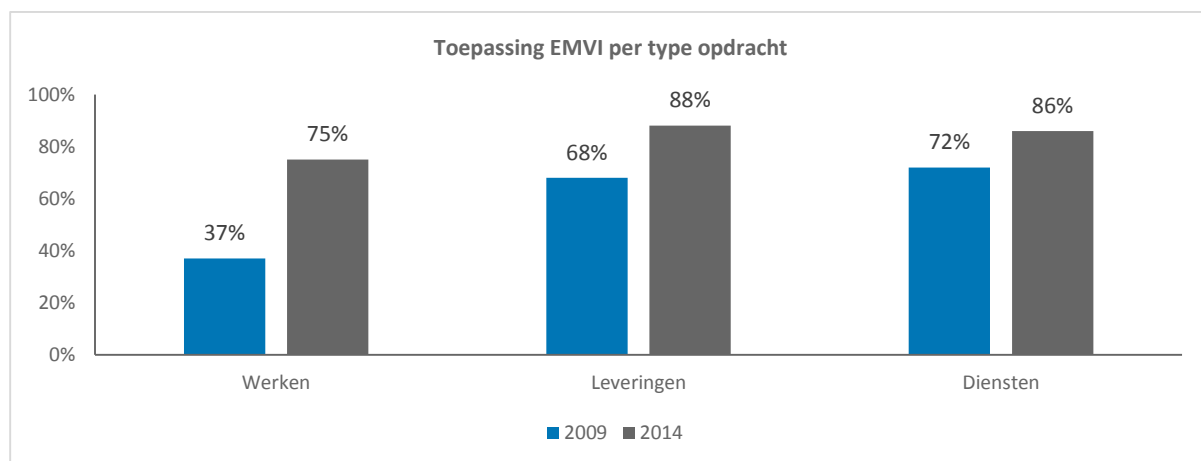


Figuur 54. Toepassing EMVI per type procedure in 2009 en 2014.

Bij meervoudig onderhandse procedures werd in 2014 bij 59% van de aanbestedingen in de steekproef gegund op EMVI.

EMVI wordt het vaakst toegepast bij leveringen en diensten

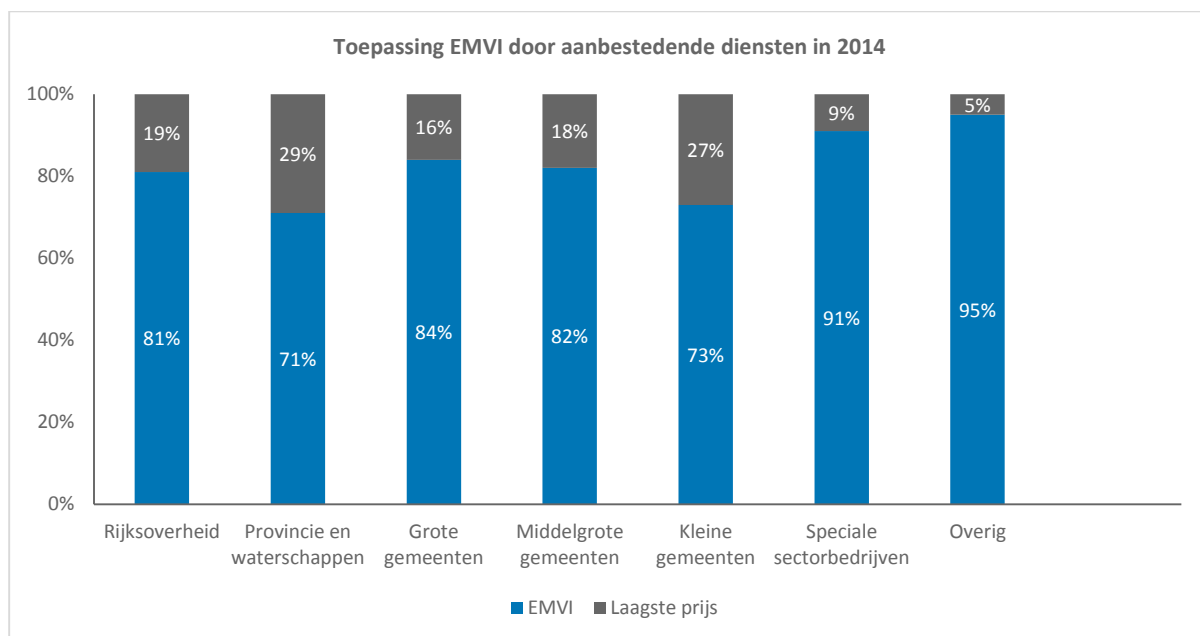
Bij leveringen en diensten werd in 2014 vaker op EMVI gegund dan bij werken (figuur 55). Wel zien we bij werken de sterkste stijging van de toepassing van EMVI ten opzichte van 2009.



Figuur 55. Toepassing EMVI per type procedure in 2009 en 2014.

De toepassing van EMVI verschilt tussen aanbestedende diensten

Tussen aanbestedende diensten onderling zijn er kleine verschillen voor wat betreft de toepassing van EMVI. Aanbestedende diensten uit de categorie 'overig' (zorg, onderwijs, politie, et cetera) passen EMVI het vaakst toe als gunningssystematiek (95% van de aanbestedingen). Waterschappen, provincies en kleine gemeenten passen EMVI het minst vaak toe (circa 70%).



Figuur 56. Toepassing EMVI per type aanbestedende diensten in 2014 (nationale en Europese procedures).

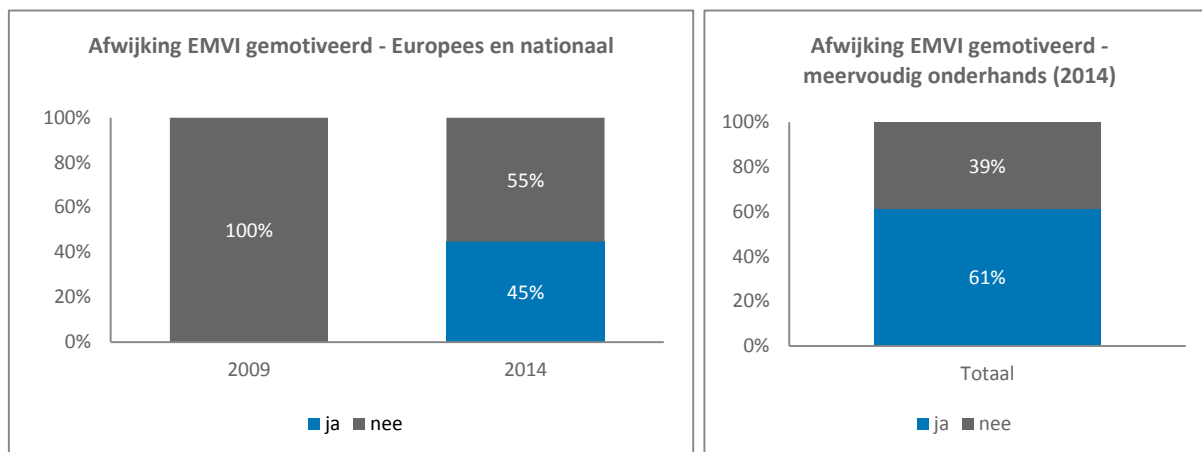
Het Feitenonderzoek 2009 bevat geen cijfers over de toepassing van EMVI bij de verschillende categorieën aanbestedende diensten in 2009. Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw en Infra constateert dat er sprake is van een stijging van de toepassing van EMVI bij alle aanbestedende diensten. *“Bij de decentrale overheden is de stijging het grootst. Waar voorheen er een grote afstand was tussen de centrale en decentrale overheden, hebben deze laatsten hun achterstand in één klap zo goed als ingehaald”*.⁷⁴

Afwijking van EMVI wordt niet in alle gevallen gemotiveerd

De Aanbestedingswet verplicht aanbestedende diensten om een motivering te geven als zij afwijken van EMVI.⁷⁵ De motiveringsplicht bij afwijking van EMVI was in 2009 nog niet van kracht. Het is dan ook verklaarbaar dat we een forse stijging constateren ten aanzien van het aantal aanbestedingen waarin gemotiveerd wordt afgeweken van EMVI. In 2014 wordt bij 45% van de nationale en Europese aanbestedingen de afwijking van EMVI gemotiveerd in het aanbestedingsdocument. Bij meervoudig onderhandse procedures wordt in 61% van de gevallen een motivering voor het afwijken van EMVI gegeven in het aanbestedingsdocument.

⁷⁴ Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra. (2014). Voor de baat uit...? Resultaten 1 jaar Aanbestedingswet.

⁷⁵ Een motivering voor afwijken van EMVI hoeft niet vooraf (in het aanbestedingsdocument) te worden gegeven. De motivering mag ook naderhand op verzoek, bijvoorbeeld in een Nota van Inlichtingen, worden gegeven. Ons onderzoek richt zicht alleen op de aanbestedingsdocumenten die vooraf beschikbaar waren. De naleving van motiveringsverplichting kan in de praktijk hoger liggen dan de genoemde percentages.



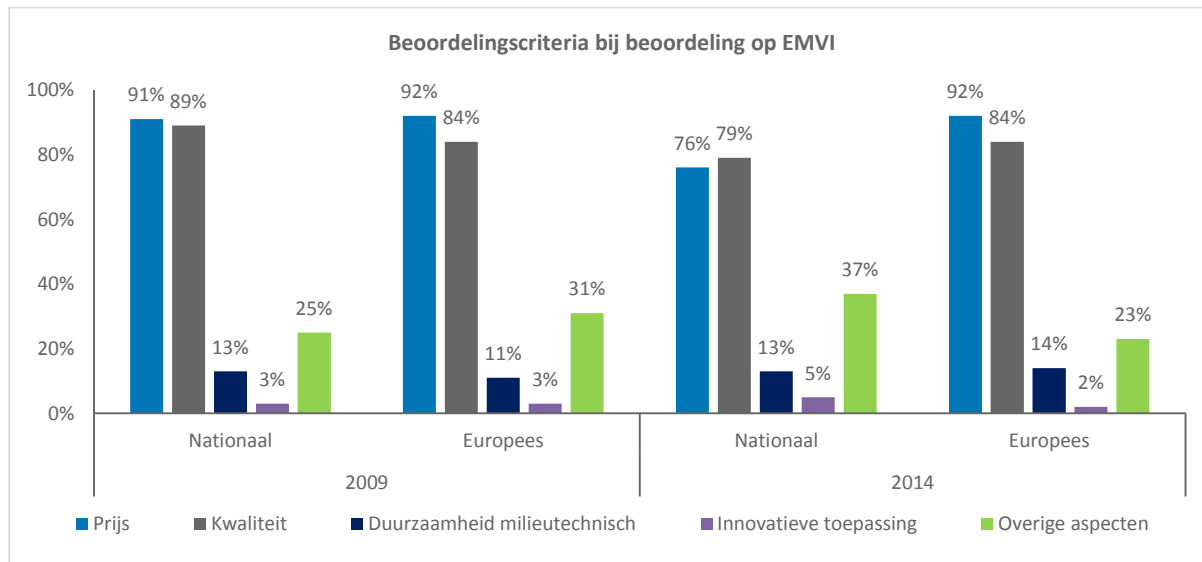
Figuur 57 en 58. Motivering bij afwijking van EMVI (2009 en 2014, Europese, nationale en meervoudig onderhandse procedures).

8.3. Beoordelingscriteria bij EMVI

Hierna gaan we in op de beoordelingscriteria die bij EMVI worden gehanteerd.

Prijs en kwaliteit meest gebruikte criteria bij EMVI

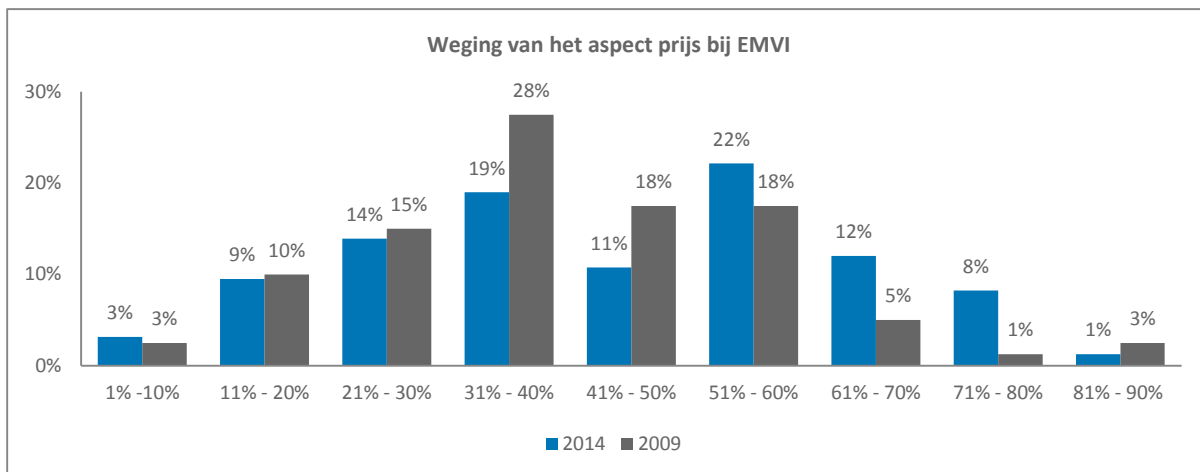
Zowel in 2014 als in 2009 maken de criteria 'prijs' en 'kwaliteit' het vaakst deel uit van een beoordeling op basis van EMVI. Binnen EMVI worden 'innovatie' en 'duurzaamheid' relatief weinig en niet vaker dan in 2009 gehanteerd als beoordelingscriteria. Onder 'overig' vallen bijvoorbeeld aspecten als de planning.



Figuur 59. Beoordelingscriteria EMVI (2009, 2014: nationale en Europese openbare procedures).

Gewicht van prijs toegenomen bij EMVI

Prijs wordt bij EMVI in 2014 zwaarder meegewogen dan in 2009. In 2014 werd bij 43% van de aanbestedingen prijs voor meer dan 50% meegewogen bij het bepalen van de eindscore (figuur 60). In 2009 lag dit percentage op 27%.

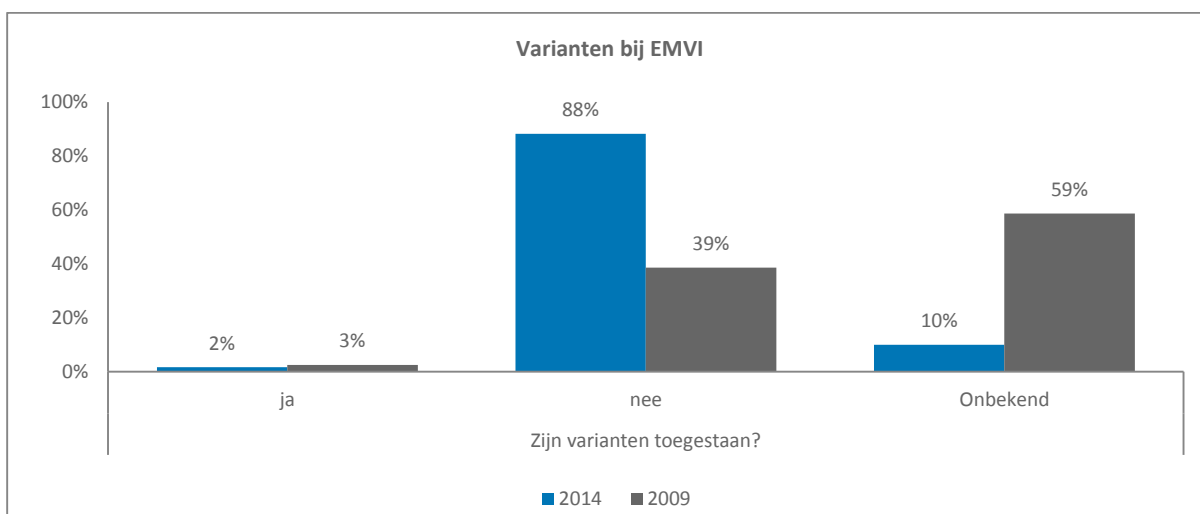


Figuur 60. Weging van het aspect 'prijs' binnen EMVI (2009, 2014: nationale en Europese procedures).

8.4. Varianten bij EMVI

Varianten worden zelden toegestaan

Zowel in 2009 als in 2014 is het inschrijvers bijna nooit toegestaan om varianten in te dienen bij nationale en Europese procedures. In 2014 worden varianten vaker expliciet in de aanbestedingsdocumenten uitgesloten dan in 2009.

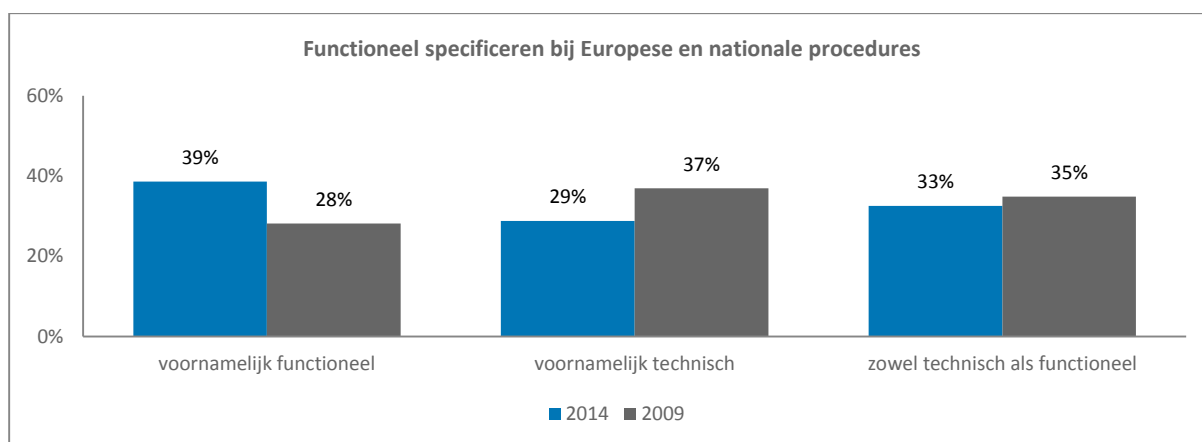


Figuur 61. Indien EMVI, zijn varianten toegestaan? (2009, 2014: nationale en Europese procedures).

Opdrachten worden vaker functioneel gespecificeerd

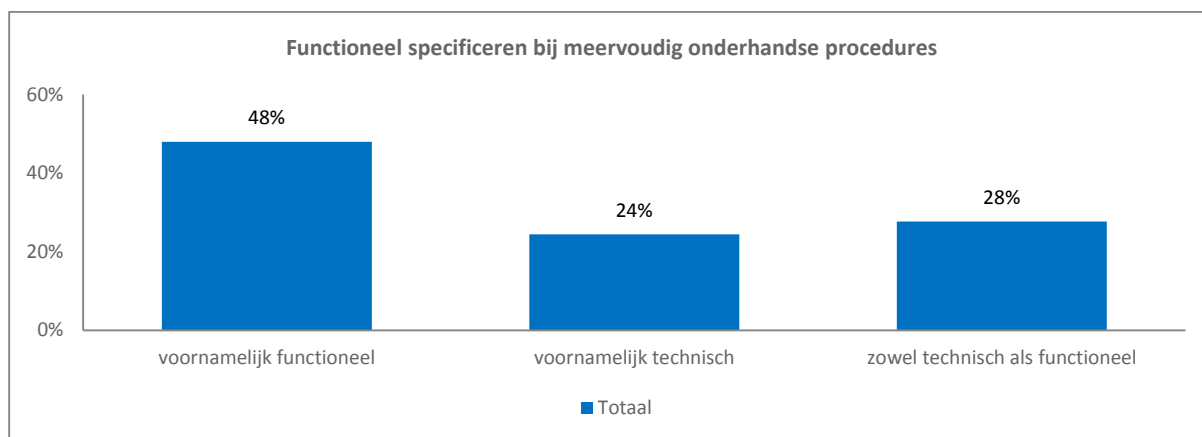
De Gids Proportionaliteit noemt functioneel in plaats van technisch specificeren als alternatief om innovatie te bevorderen.⁷⁶ Een functionele specificatie biedt meer mogelijkheden voor innovatieve oplossingen.

⁷⁶ Bij een functioneel gespecificeerde opdracht heeft de aanbestedende dienst aangegeven welke doelen (prestatie-eisen) bereikt dienen te worden. In dit geval is niet specifiek omschreven hoe deze prestatie-eisen bereikt dienen te worden.



Figuur 62. Wordt de opdracht functioneel of technisch gespecificeerd? (2009, 2014: nationale en Europese procedures).

In 2014 zijn opdrachten vaker voornamelijk functioneel gespecificeerd bij nationale, Europese en meervoudig onderhandse aanbestedingen dan in 2009. Verhoudingsgewijs wordt bij meervoudig onderhandse procedures de opdracht vaker functioneel gespecificeerd dan bij nationale en Europese procedures in 2014.⁷⁷ In circa één derde van de gevallen is de opdracht zowel technisch als functioneel gespecificeerd. Dit betekent ofwel dat de functionele specificatie te niet wordt gedaan door alsnog een specifieke technische specificatie toe te voegen (er is dan dus weinig ruimte voor innovatieve toepassingen), ofwel dat de opdracht bestaat uit meerdere percelen waarvan sommige functioneel en andere technisch zijn gespecificeerd.



Figuur 63. Wordt de opdracht functioneel of technisch gespecificeerd? (2014: meervoudig onderhandse procedures).

8.5. Percepties EMVI

Grootbedrijf oordeelt het meest positief over het effect van EMVI op de toegang van het MKB

Uit de enquête blijkt dat het grootbedrijf aanzienlijk positiever is over het effect van EMVI op hun toegang tot overheidsopdrachten dan het MKB.

- 43% van het grootbedrijf geeft aan dat EMVI hun toegang tot overheidsopdrachten heeft verbeterd. Slechts 8% van het grootbedrijf is van mening dat EMVI een negatieve effect heeft op de toegang tot overheidsopdrachten.

⁷⁷ Op basis van het onderhavige onderzoek zijn de cijfers omtrent functioneel dan wel technisch specificeren bij meervoudig onderhandse aanbestedingen in 2009 niet bekend.

- 22% van de MKB'ers geeft aan dat EMVI hun toegang heeft verbeterd. 30% van het MKB is daarentegen van mening dat EMVI de toegang heeft verslechterd.
- 31% van de aanbestedende diensten is van mening dat EMVI de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten heeft verslechterd.

Aanbestedende diensten zijn relatief kritisch over het effect van EMVI: 30% van de aanbestedende diensten is van mening dat EMVI een verslechtering betekent (30%) voor de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten; 21% noemt EMVI als een verbetering voor de toegang van het MKB tot overheidsaanbestedingen. De overige 45% van de aanbestedende diensten oordeelt neutraal over het effect van EMVI.

Ondernemers en aanbestedende diensten onderschrijven EMVI als uitgangspunt, maar ervaren problemen in de praktische toepassing

Ondernemers onderschrijven EMVI als uitgangspunt. Tegelijkertijd geven zij aan dat de praktische toepassing van EMVI nog kan worden verbeterd. In gesprekken wordt aangegeven dat een verbetering van de toegang van het MKB in sterke mate afhangt van de wijze waarop EMVI wordt toegepast. Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra noemt de wijze waarop EMVI wordt toegepast als hét aspect van de nieuwe Aanbestedingswet waarover het meest is geklaagd.⁷⁸ Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat ondernemers met name kritisch zijn op de volgende aspecten:

- *Het beoordelingscriterium prijs weegt vaak onevenredig zwaar mee.* Meerdere ondernemers hebben genoemd dat prijs vaak relatief zwaar meeweegt waardoor de scores op kwaliteitsaspecten minder van belang zijn voor de uiteindelijke gunning. In dit licht wordt door ondernemers vaak gesproken van “*gekunstelde EMVI*”, waarin prijs alsnog doorslaggevende factor is.
- *Transparantie over de motivatie voor het wel of niet toepassen van EMVI.* Ondernemers geven aan dat in aanbestedingsdocumenten de motivering voor het (niet) toepassen van EMVI niet altijd duidelijk is toegelicht. Medewerkers van aanbestedende diensten geven tijdens gesprekken aan dat zij nagenoeg altijd EMVI toepassen. Aanbestedende diensten geven aan op die manier “*voor de veilige weg te kiezen*” aangezien voor hen vaak niet duidelijk is wat een goede motivering is om af te wijken van EMVI. Ondernemers geven aan dat de toepassing van EMVI in sommige gevallen beperkend werkt. Bijvoorbeeld omdat de aanbesteding een eenvoudige levering betreft die zich beter leent voor het gunningscriterium ‘laagste prijs’.
- *Het vaststellen van onderscheidende criteria en wegingsfactoren.* Ondernemers geven aan dat in procedures geregeld beoordelingscriteria worden gehanteerd waarop zij zich moeilijk kunnen onderscheiden. Vaak wordt aangegeven dat dit komt doordat de te behalen scores bij het criterium ‘kwaliteit’ dichter bij elkaar liggen dan bij het criterium ‘prijs’. Ter illustratie: “*Iedereen scoort op kwaliteit bijvoorbeeld tussen de 60 en 70 punten (op een schaal van 100). Terwijl die inschrijving met de laagste prijs 100 punten verdient en diegene met de hoogste prijs 0 punten*”. Aangegeven wordt dat de variëteit bij kwaliteit kleiner is en de prijs uiteindelijk de doorslag geeft. Aangegeven wordt dat aandacht voor de wijze van scoren en de weging in dit licht van belang is, zodat (meer) ruimte wordt gecreëerd voor kwaliteit en innovatie.⁷⁹
- *Slecht geformuleerde gunningscriteria.* In een onderzoek van het Economisch Instituut voor de Bouw naar de toepassing van EMVI wordt geconcludeerd dat er nog vaak gebrekkige en onzorgvuldige

⁷⁸ “als er in 2013 door inschrijvers over één aspect van de nieuwe Aanbestedingswet werd geklaagd, was het de wijze waarop EMVI werd toegepast”. Stichting Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra. (2014). Voor de baat uit...? Resultaten 1 jaar Aanbestedingswet.

⁷⁹ Branchevereniging VHG. (2014). Paper Evaluatie Aanbestedingswet 2012.

formuleringen voorkomen in de beschrijving van de gunningsprocedure die de aanbestedende dienst vooraf publiceert.⁸⁰

Toepassing EMVI bij werken, leveringen en diensten

Ook wordt tijdens gesprekken onderscheid gemaakt in de toepassing van EMVI bij diensten, leveringen en werken. Ondernemers geven aan dat er bij diensten niet zoveel is veranderd: *“EMVI werd al langer toegepast”*. Ook voor leveringen geven ondernemers aan dat EMVI over het algemeen een goede gunningsmethode kan zijn. Ondernemers zijn met name kritisch op de toepassing van EMVI bij werken. Ze ervaren dat bij dit type opdrachten vaak niet goed wordt gekeken of de toepassing van EMVI past bij de aard van de opdracht.

Zowel ondernemers als aanbestedende diensten ervaren een lastenverzwaring bij EMVI

Ondernemers geven aan lastenverzwaring te ervaren bij het doen van een inschrijving. Als gevolg van EMVI kost het hen meer tijd om een goede offerte te schrijven en nemen de inschrijfkosten toe. Ook in verschillende publicaties worden de stijgende offertekosten genoemd. Zo wordt in een halfjaarlijkse monitor van de nieuwe Aanbestedingswet – uitgevoerd in opdracht van de brancheorganisatie MKB Infra – aangegeven dat *“negen van de tien ondernemers die inschrijven op een aanbesteding de offertekosten heeft zien stijgen door EMVI, gemiddelde met 46%”*.⁸¹

Ook aanbestedende diensten geven aan dat de toepassing van EMVI voor hen heeft geleid tot een lastenverzwaring. Enerzijds wordt aangegeven dat de motiveringsplicht bij afwijking van EMVI lastenverzwarend werkt. Anderzijds wordt aangegeven dat de ‘beoordelingskosten’ van EMVI-offertes hoger zijn doordat inschrijvers uitgebreidere offertes indienen en doordat de beoordeling van de kwaliteitscriteria arbeidsintensiever is.

8.6. Sociale en milieuvoorwaarden in andere fasen

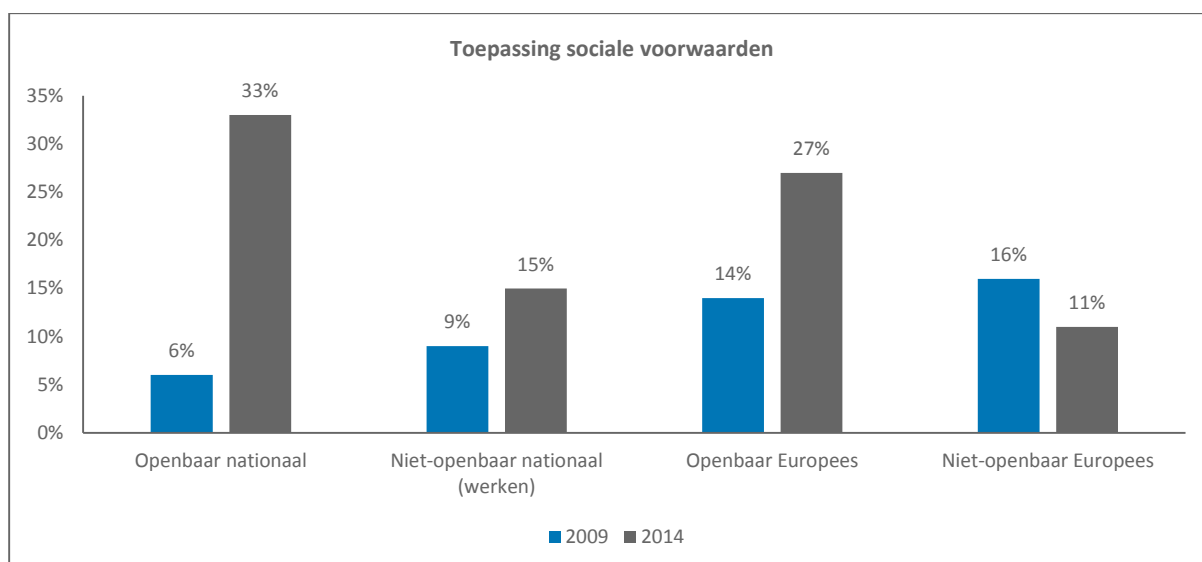
De wet biedt naast EMVI ruimte om ook in andere fasen van het aanbestedingsproces voorwaarden te stellen op het gebied van duurzaamheid. We beschrijven hierna eerst de toepassing van sociale voorwaarden en vervolgens de toepassing van milieuvoorwaarden.

Sociale voorwaarden worden vaker gesteld

In vergelijking met 2009 worden er in 2014 over het algemeen vaker sociale voorwaarden gesteld. Alleen bij niet-openbare Europese procedures is het aandeel aanbestedingen waarin sociale voorwaarden zijn gesteld gedaald (figuur 65).

⁸⁰ Economisch Instituut voor de Bouw. (2013). EMVI, tenzij... - EMVI en de Aanbestedingswet. P. 7.

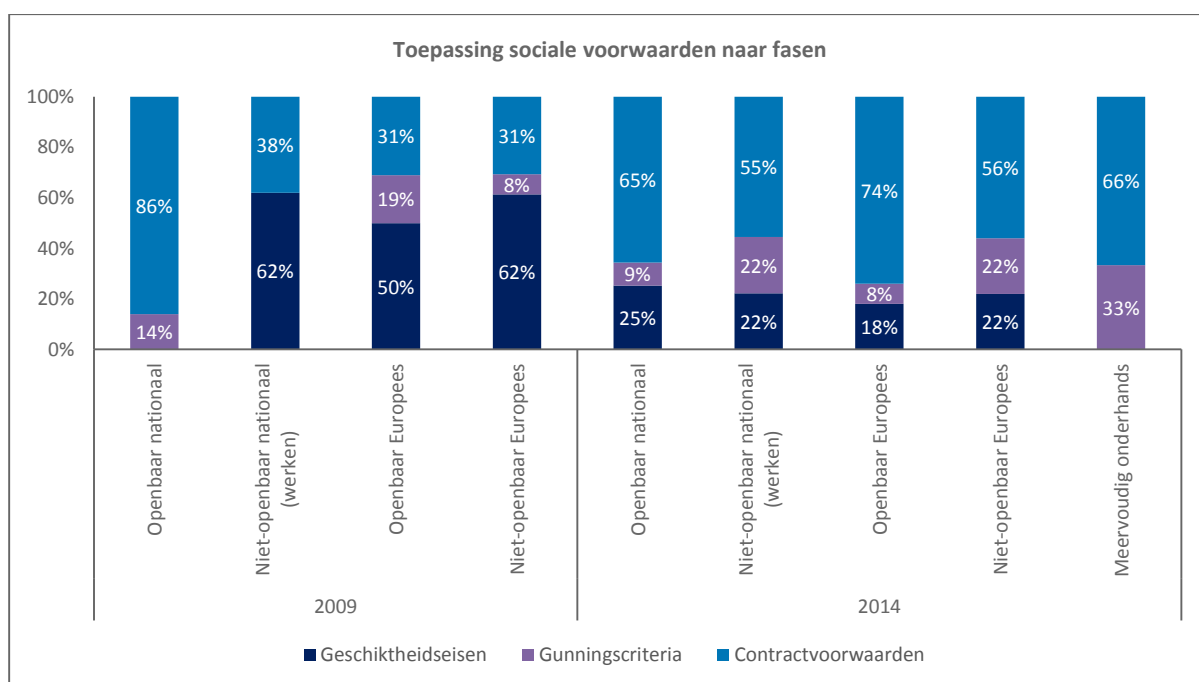
⁸¹ Financieel Dagblad. Nieuwe Aanbestedingswet begint zijn vruchten af te werpen. Publicatiedatum: 5 november 2014.



Figuur 64. Aandeel procedures waarin sociale voorwaarden worden gesteld. (2009 en 2014, nationale en Europese procedures).

In 2014 zijn sociale voorwaarden met name gesteld in de vorm van uitvoeringsvoorwaarden

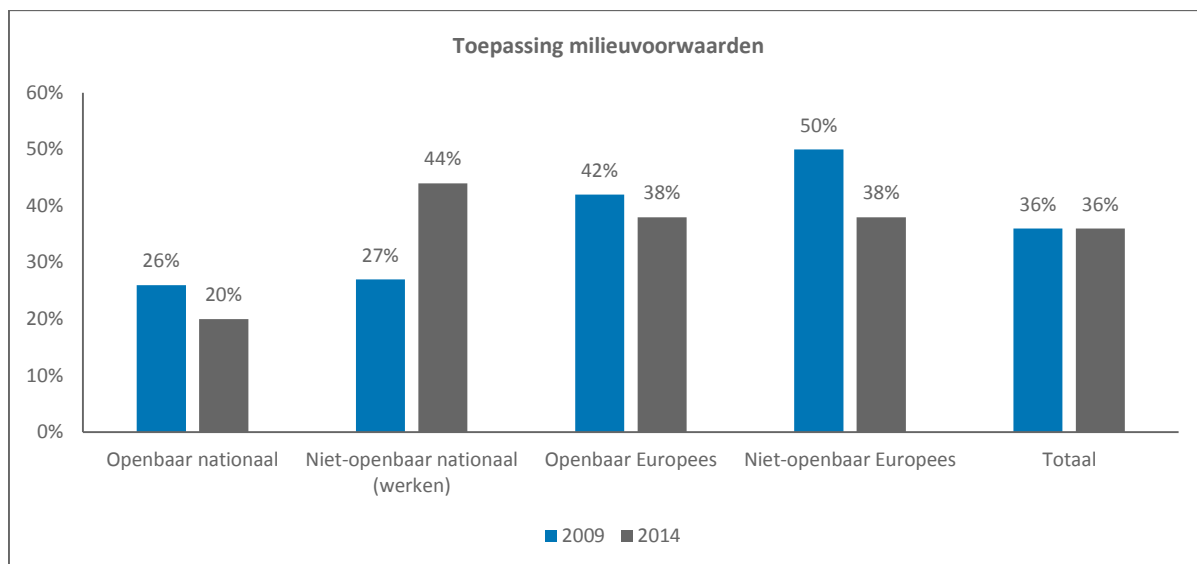
Sociale voorwaarden kunnen worden toegepast in verschillende fasen van het aanbestedingsproces. In vergelijking met 2009 worden sociale voorwaarden in 2014 bij nationale en Europese procedures verhoudingsgewijs vaker gesteld in de vorm van contractvoorwaarden en minder vaak in de vorm van geschiktheidseisen (figuur 65).



Figuur 65. Fase in de aanbestedingsprocedure waarop sociale voorwaarden van toepassing zijn. (2014, nationale en Europese procedure).

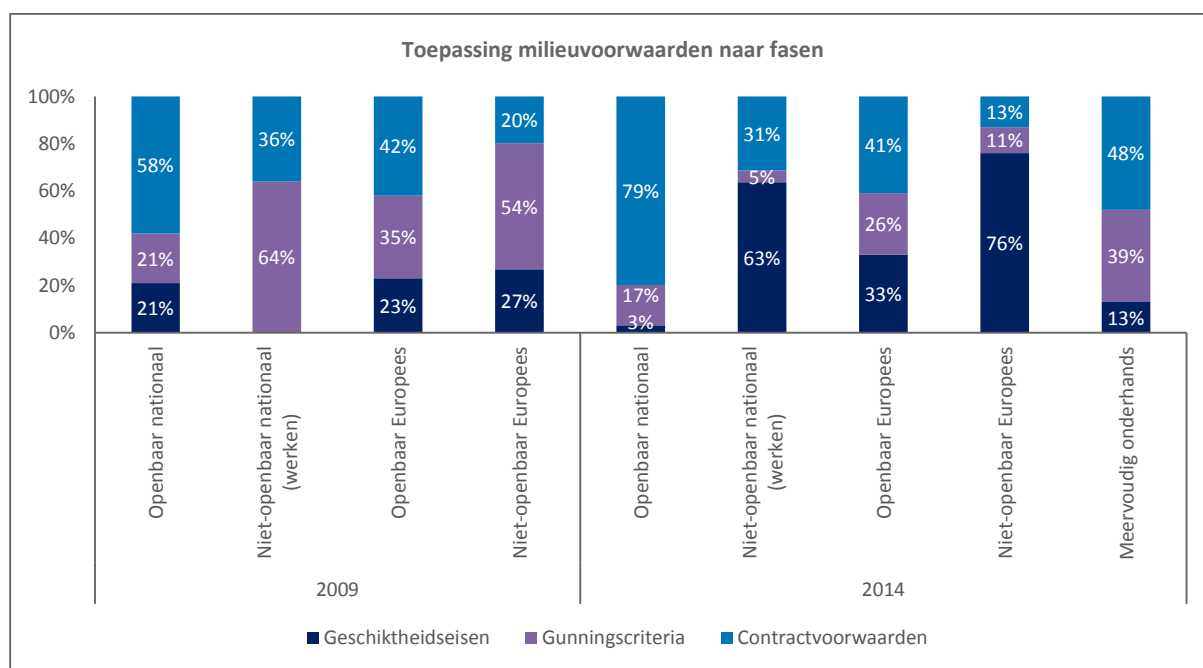
Milieuvoorwaarden worden in 2014 en 2009 even vaak toegepast

Milieuvoorwaarden worden in 2014 gemiddeld even vaak toegepast als in 2009. Er zijn wel verschillen zichtbaar tussen de typen procedures.



Figuur 66. Toepassing milieucriteria (2009 en 2014, nationale en Europese procedure).

Milieuvorwaarden worden in 2014 vaker toegepast in de vorm van geschiktheidseisen en minder vaak als gunningscriteria (figuur 67). Alleen bij nationale openbare procedures worden milieuvorwaarden vaker gesteld als contractvoorwaarden. Bij meervoudig onderhandse procedures maken milieuvorwaarden het vaakst deel uit van de contractvoorwaarden en de gunningscriteria.



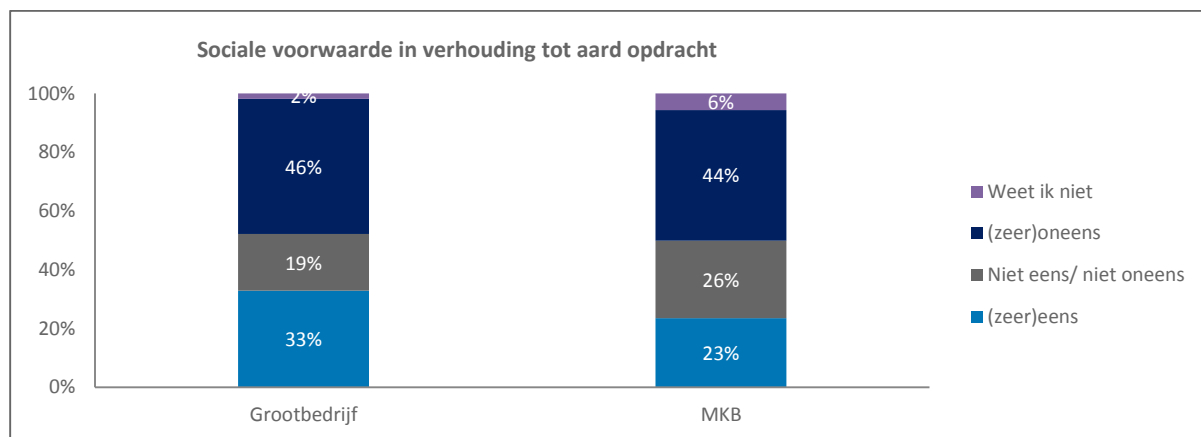
Figuur 67. Toepassing Milieucriteria naar fasen (2009 en 2014, nationale en Europese procedures).

8.7. Percepties sociale en milieuvorwaarden

Sociale voorwaarden staan volgens ondernemers vaak niet in verhouding tot de aard van de opdracht

Uit de enquête volgt dat zowel het MKB als het grootbedrijf kritisch zijn over de toepassing van sociale voorwaarden. 37% van de ondernemers geeft aan dat sociale voorwaarden (waaronder social return on investment [SROI]) de toegang tot overheidsaanbestedingen heeft verslechterd.

Ondernemers noemen zowel in de enquête als in gesprekken dat sociale voorwaarden vaak niet in verhouding staan tot de opdracht. 44% van het grootbedrijf en 46% de MKB-bedrijven geeft aan sociale voorwaarden vaak niet proportioneel te vinden. 35% van de ondernemers is van mening dat sociale voorwaarden niet beter in verhouding staan tot de aard van de opdracht dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. 19% van de ondernemers is van mening dat sociale voorwaarden wel beter in verhouding tot de opdracht staan.



Figuur 68. Resultaten enquête – Staan sociale voorwaarden in verhouding tot de aard van de opdracht?

Ondernemers zijn met name kritisch op de toepassing van SROI

Ondernemers gaven in gesprekken onder meer aan dat het bij middelgrote en kleine aanbestedende diensten nog regelmatig gebeurt dat een SROI-eis wordt gesteld, bedoeld om mensen met een uitkering een baan of leerwerkplek te bieden, als percentage van de totale opdrachtsom. Het zou volgens hen beter zijn om de eis te stellen als percentage van de loonsom, omdat bij bepaalde werken en leveringen de niet-arbeidsgerelateerde kosten verhoudingsgewijs groot zijn en de ruimte om SROI toe te passen klein. Ook wordt erop gewezen dat meer rekening gehouden zou moeten worden met het niveau van het werk: specialistische werkzaamheden of werkzaamheden waarvoor een hoger opleidingsniveau is vereist, lenen zich minder goed voor SROI.

In gesprekken geven aanbestedende diensten aan dat zij het sentiment onder ondernemers herkennen: *“Aanbestedende diensten geven niet altijd de juiste invulling aan SROI”*. Aanbestedende diensten zien echter ook verbetering doordat (1) de Commissie van Aanbestedingsexperts goede kaders stelt (2) een nadere invulling van SROI – als onderdeel van de Participatiewet – wordt bekeken.

Over milieuvoorwaarden is men minder uitgesproken

Ruim de helft van het grootbedrijf en het MKB (respectievelijk 58% en 54%) is neutraal over het effect van milieuvoorwaarden op hun toegang tot overheidsaanbestedingen. Dat wil zeggen dat zij ervaren dat de toepassing van milieuvoorwaarden hun toegang noch verbeterd noch verslechterd heeft.

9. Termijnen

9.1. Achtergrond

De Aanbestedingswet schrijft aanbestedende diensten voor om bij de voorbereiding van nationale, Europese en meervoudig onderhandse procedures na te gaan of te hanteren termijnen proportioneel zijn (respectievelijk Artikel 1.10 lid 2 / 1.13 lid 2 / 1.16 lid 2 Aw 2012).

Voor Europese aanbestedingen is dit in de wet nader uitgewerkt in een aantal minimumtermijnen voor onder meer de termijn tussen de aankondiging van de opdracht en het indienen van de offerte, de termijn tussen het verstrekken van de nota van inlichtingen en het indienen van de offerte en de termijn tussen voorlopige gunning en de datum van de opschortende vervaltermijn (Alcateltermijn). Daarnaast stelt de wet voor Europese aanbestedingen ook een maximale termijn voor de periode tussen het indienen van de vragen en het verstrekken van de nota van inlichtingen.

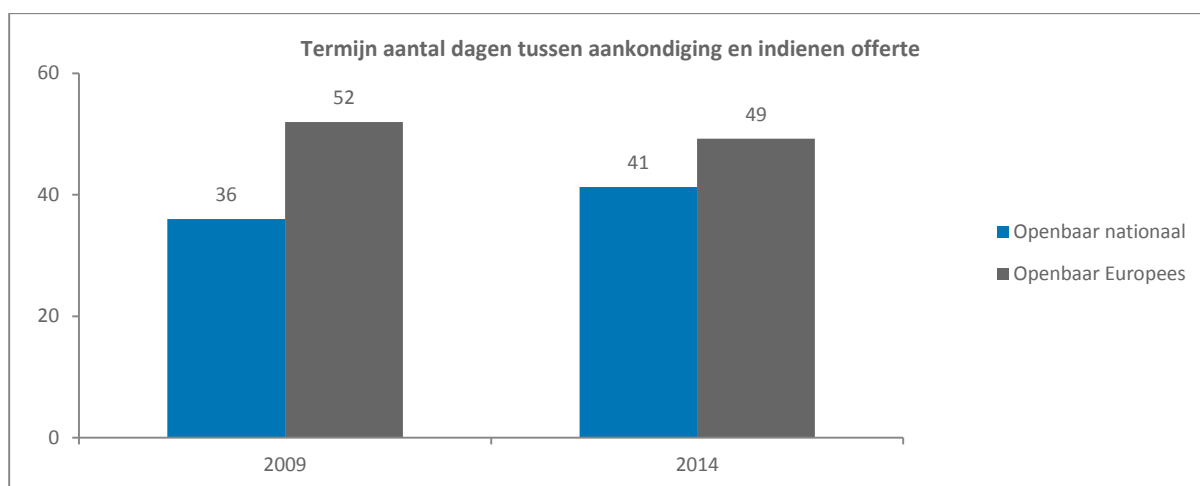
De Gids Proportionaliteit gaat ook in op het hanteren van termijnen. De Gids schrijft voor dat als de wet een minimumtermijn stelt de aanbestedende diensten ten minste overweegt om een langere termijn te hanteren dan de minimumtermijn (voorschrift 3.6). De Gids legt hierbij de relatie met de complexiteit van de opdracht: *“Zo is het bij een gecompliceerd project zinvol de termijnen ruimer te stellen, zodat partijen voldoende gelegenheid hebben om in te schrijven.”*.

9.2. Termijn tussen aankondiging en indiening offerte

Bij het merendeel van de openbare Europese procedures is een termijn langer dan de minimumtermijn gehanteerd

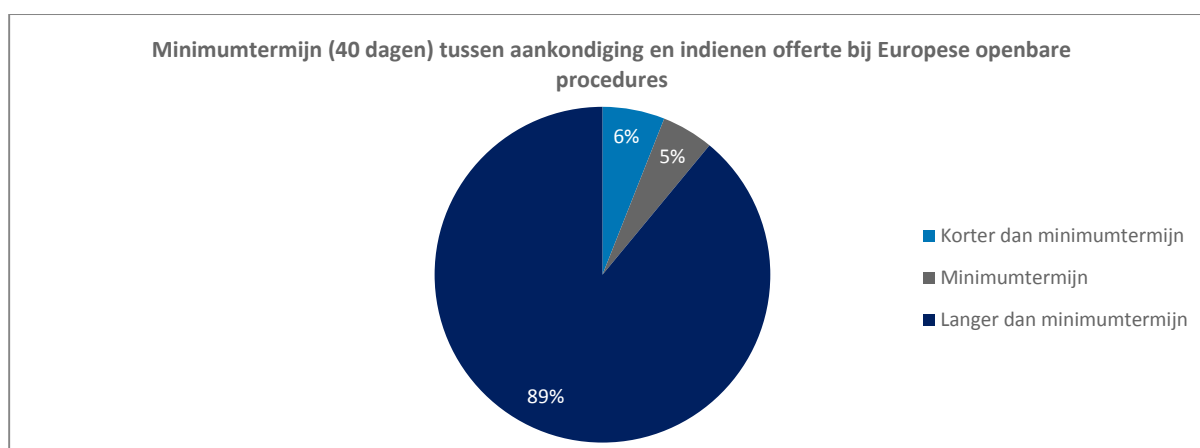
Voor Europese procedures stelt de Aanbestedingswet een aantal minimumtermijnen. Voor openbare Europese procedures bedraagt de termijn voor het indienen van de inschrijvingen ten minste 45 dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de aankondiging (Artikel 2.71 lid 1 Aw 2012). Als de procedure volledig via elektronische weg verloopt mag deze termijn met 5 dagen worden verkort tot 40 dagen (Artikel 2.72 Aw 2012).

Figuur 69 geeft de termijn weer tussen de aankondiging van de opdracht en de datum voor het indienen van de offerte per type procedure. In 2014 bedraagt deze termijn bij openbare Europese procedures gemiddeld 49 dagen. Dit is langer dan de minimumtermijn van 45 dagen maar wel iets korter dan de termijn die in 2009 gehanteerd werd (gemiddeld 52 dagen). Bij Europese procedures is de termijn gemiddeld langer dan bij nationale procedures. Voor nationale procedures geldt geen minimumtermijn.



Figuur 69. Gemiddeld aantal dagen tussen aankondiging en indienen offerte per procedure (2009 en 2014, nationale en Europese procedures)

Bij 6% van de openbare Europese procedure is in 2014 een termijn gehanteerd korter dan 40 dagen (figuur 70). Een mogelijke verklaring is dat in deze gevallen sprake is geweest van een vooraankondiging. De Aanbestedingswet biedt de mogelijkheid aan aanbestedende diensten om bij een vooraankondiging de openbare Europese procedure in te korten (Artikel 2.71 lid 4 Aw 2012). Bij 89% van de openbare Europese procedures was de gehanteerde termijn langer dan minimumtermijn.



Figuur 70. Percentage aanbestedingsprocedures waarbij de minimumtermijn wel of niet wordt gehanteerd (2014, Europese openbare procedure).

Bij niet-openbare procedures wordt meestal ten minste de minimumtermijn gehanteerd

Voor niet-openbare Europese procedures schrijft de Aanbestedingswet twee minimumtermijnen voor⁸²:

1. De selectiefase: 30 dagen tussen de aankondiging en het indienen van het verzoek tot deelneming (Artikel 2.71 lid 2 Aw 2012);
2. Het niet-openbare deel van de procedure: 40 dagen te rekenen vanaf de verzenddatum van de uitnodiging tot inschrijving tot de datum voor het indienen van de offerte (Artikel 2.71 lid 3 Aw 2012).

In 2014 bedraagt de termijn voor de selectiefase bij niet-openbare Europese procedures gemiddeld 33 dagen. Bij 90% van de procedures was de gehanteerde termijn langer dan de minimumtermijn en in 10% van de gevallen is de minimumtermijn van 30 dagen gehanteerd.

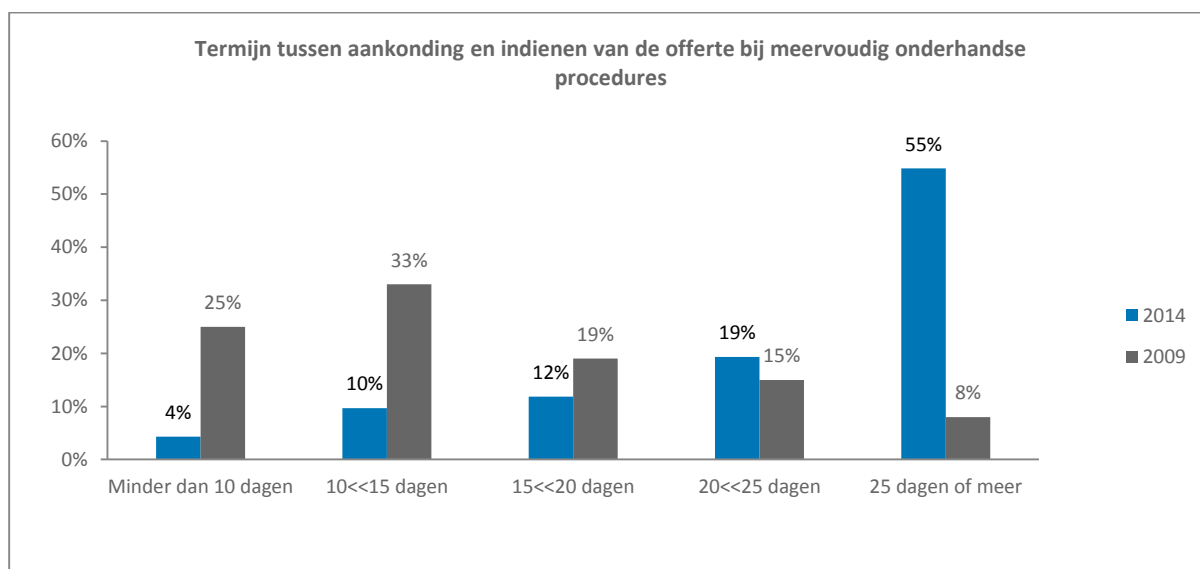
⁸² Voor nationale niet-openbare procedures gelden opnieuw geen minimumtermijnen.

De termijn voor het niet-openbare deel van de procedure ligt in 2014 met gemiddeld 74 dagen ruim boven de minimumtermijn van 40 dagen. Bij 91% van de niet-openbare Europese procedures lag deze termijn boven de minimumtermijn; bij de resterende 9% van de procedures was de termijn korter of gelijk aan de minimumtermijn.

De termijnen bij meervoudig onderhandse procedures zijn het meest verlengd

De grootste verandering, zowel in absolute als relatieve zin, is zichtbaar bij meervoudig onderhandse procedures. De gemiddelde termijn tussen de aankondiging van de opdracht en het indienen van de offerte is gestegen van 16 naar 29 dagen.⁸³

De verschillen tussen de meervoudig onderhandse aanbestedingen in de steekproef zijn net als in 2009 groot (zie figuur 71).



Figuur 71. Gemiddeld aantal dagen tussen de aankondiging van een opdracht en het indienen van de offerte (2009 en 2014, meervoudig onderhandse procedures).

Een verdere uitsplitsing van de categorie '25 dagen of meer' laat zien dat het grootste deel van de meervoudig onderhandse aanbestedingen in 2014 een looptijd had van langer dan 30 dagen, gerekend vanaf de aankondiging tot en met de datum voor het indienen van de offerte. 20% van de aanbestedingen had een doorlooptijd van tussen de 25 en 30 dagen (20%). Meervoudig onderhandse aanbestedingen met een lange doorlooptijd vonden vaak plaats in de zomer. De vakantieperiode lijkt dan ook een belangrijke reden te zijn voor aanbestedende diensten om de doorlooptijd van een aanbesteding te verlengen.

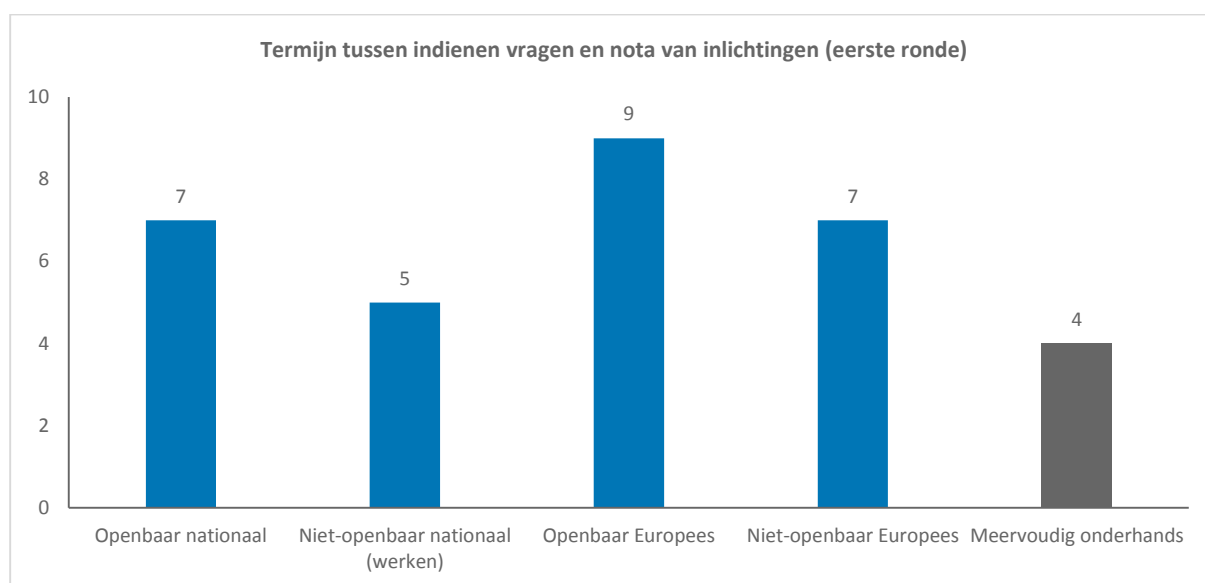
⁸³ NB. De uitkomsten voor de categorie meervoudig onderhands zijn indicatief.

9.3. Termijn tussen indiening vragen en verstrekking nota van inlichtingen

De gehanteerde termijnen tussen het indienen van vragen en het verstrekken van de nota van inlichtingen verschillen

De termijn die in aanbestedingsdocumenten wordt gehanteerd tussen de datum van het indienen van vragen en het verstrekken van documenten en gegevens als antwoord op die vragen verschilt per type procedure.

Figuur 72 beschrijft de gemiddelde termijn voor de eerste vragenronde.



Figuur 72. Gemiddeld aantal dagen tussen het indienen van vragen en het verstrekken van de nota van inlichtingen bij de eerste ronde (2014, nationale, Europese en meervoudig onderhandse procedures)>

De Aanbestedingswet stelt voor Europese aanbestedingen een maximale termijn van 6 dagen tussen het indienen van de vragen en het verstrekken van de nota van inlichtingen (Artikel 2.68 Aw 2012). Bij de meerderheid van de Europese procedures wordt een langere termijn gehanteerd: bij openbare Europese procedures wordt bij 78% van de aanbestedingen een langere termijn gehanteerd dan de minimumtermijn. Bij niet-openbare Europese procedures gebeurt dat in 68% van de gevallen.

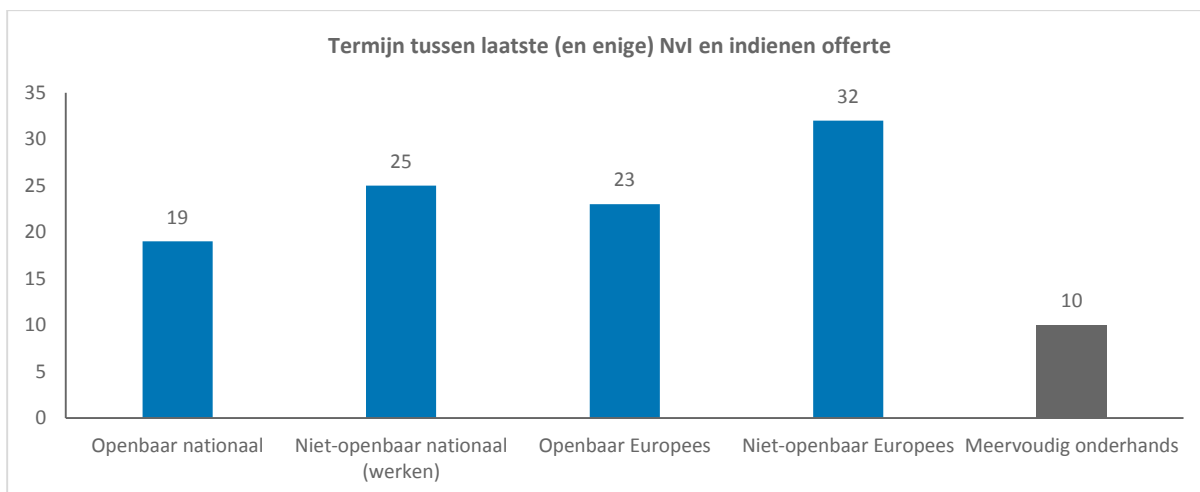
9.4. Termijn tussen nota van inlichtingen en indienen offerte

De Aanbestedingswet schrijft voor dat de termijn tussen de laatste nota van inlichtingen en het indienen van de offerte bij Europese aanbestedingen (openbare en niet-openbare) minimaal 6 dagen dient te zijn (Artikel 2.54 Aw 2012).

Bij Europese aanbestedingen werd deze minimumtermijn in alle gevallen gehanteerd

Figuur 73 geeft de termijn weer tussen de datum van de laatste en enige) nota van inlichtingen en de uiterste datum voor het indienen van de offerte. Bij de Europese aanbestedingen in de steekproef waarbij één nota van inlichtingen is verstrekt, is deze minimumtermijn in alle gevallen gehanteerd.

De termijnen waren bij Europese aanbestedingen gemiddeld genomen langer dan bij nationale aanbestedingen. Voor nationale aanbestedingen geldt geen minimumtermijn.



Figuur 73. Gemiddeld aantal dagen tussen de laatste (en enige) Nota van Inlichtingen en het indienen van de offerte (2014, nationale en Europese procedures).

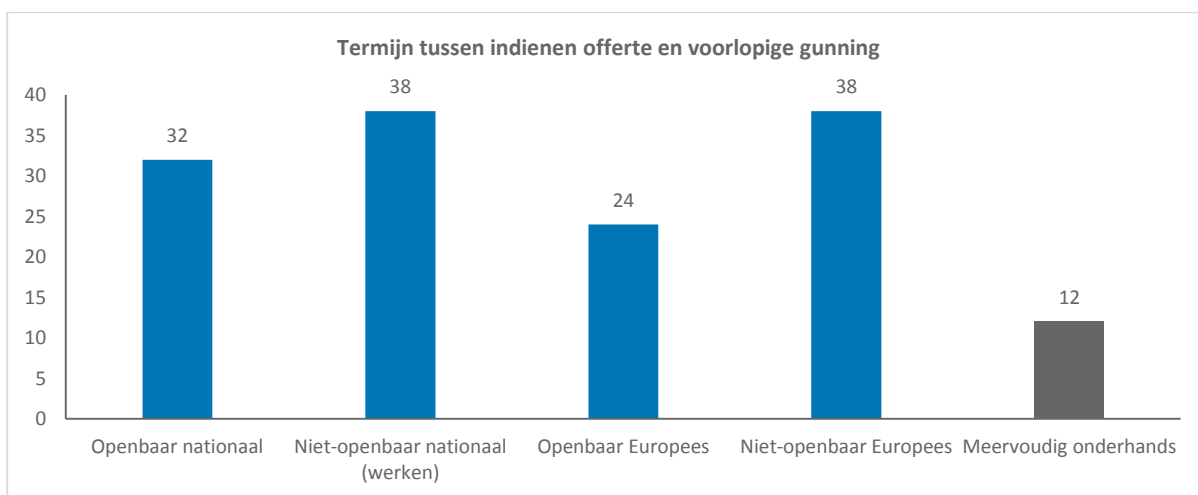
9.5. Termijn gunningsbeslissing

Termijn gunningsbeslissing ongewijzigd

In figuur 74 is de termijn tussen de datum van het indienen van de offerte en de datum van de voorlopige gunning weergegeven per type aanbestedingsprocedure.

Voor de nationale en Europese procedures (exclusief meervoudig onderhandse procedures) komt dit beeld vrijwel overeen met de gemiddelde tijd die aanbestedende diensten in 2009 namen voor de gunningbeslissing: gemiddeld circa 33 kalenderdagen.⁸⁴

Het is niet bekend hoe lang de termijn tussen indienen van de offerte en de (voorlopige) gunningsbeslissing was in 2009 bij meervoudig onderhandse procedures.



Figuur 74. Gemiddeld aantal dagen tussen het indienen van de offerte en de voorlopige gunning (2014, nationale en Europese procedures).

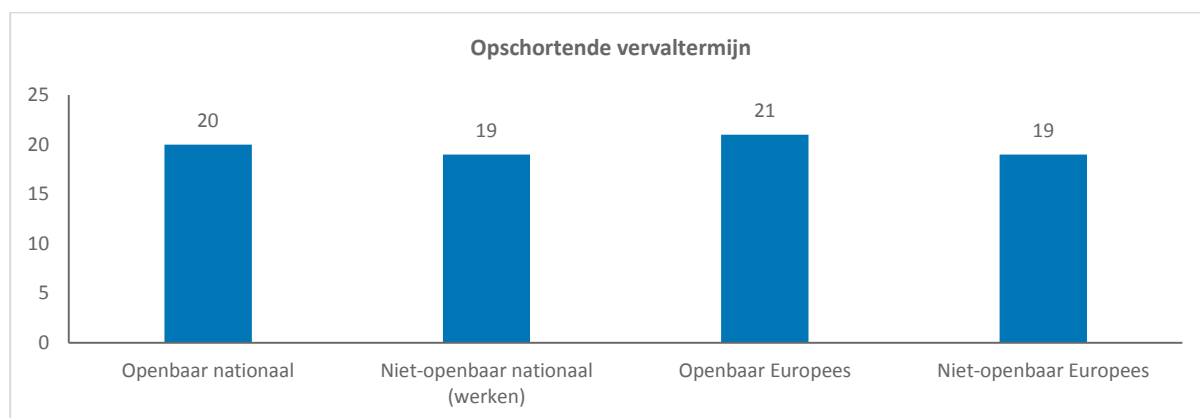
⁸⁴ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk. p. 58.

9.6. Opschortende termijn

Bij niet-openbare Europese aanbestedingen wordt regelmatig een kortere termijn gehanteerd dan de minimum opschortende termijn

Aanbestedende diensten moeten alle inschrijvers in staat stellen om bezwaar aan te tekenen tegen een voorlopige gunningsbeslissing. De dag na verzending gaat de zogeheten opschortende termijn (voorheen: Alcatel-termijn) in. Als er geen bezwaren zijn ontvangen, gaat de aanbestedende dienst na het verlopen van de opschortende termijn tot gunning over. Figuur 75 geeft de gemiddelde opschortende termijn in 2014 weer per type aanbestedingsprocedure.

De opschortende termijn voor Europese procedures is wettelijk vastgelegd op minimaal 20 dagen (Artikel 2.127 Aw 2012). Dit is 5 dagen langer dan onder de oude wetgeving. Bij Europese openbare procedures komt het incidenteel voor dat een opschortende termijn wordt gehanteerd korter dan 20 dagen: bij 1% van de aanbestedingen in 2014 was dat het geval. Bij niet-openbare Europese procedures is dit vaker het geval: bij 27% van de aanbestedingen in 2014 is de opschortende termijn korter dan 20 dagen.

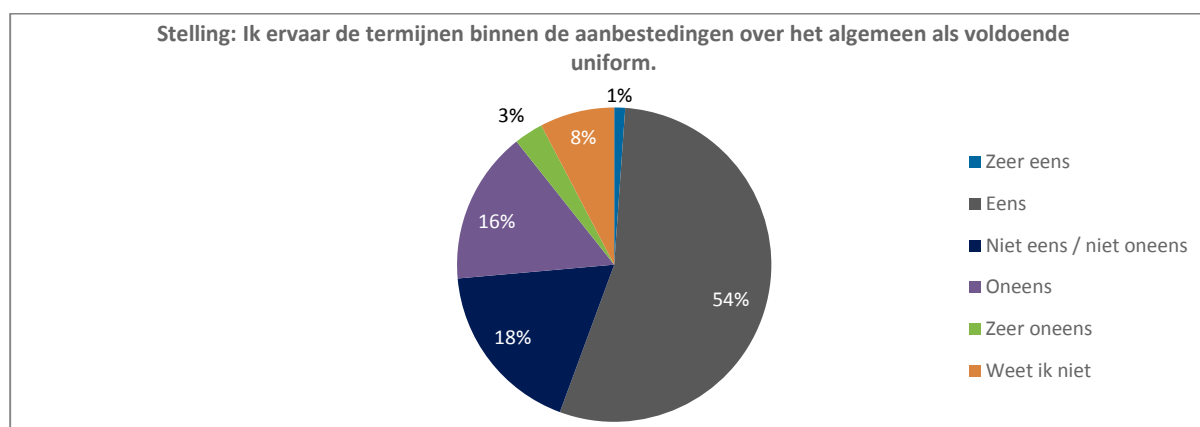


Figuur 75. Gemiddeld aantal dagen tussen de voorlopige en definitieve gunning, opschortende vervaltermijn (2014, nationale en Europese procedures).

9.7. Percepties over de (uniformiteit) van termijnen

Ondernemers ervaren de termijnen als voldoende uniform

Meer dan de helft van de ondernemers (55%) geeft in de enquête aan de termijnen die worden gesteld in aanbestedingen als voldoende uniform te ervaren; 19% is het hiermee (zeer) oneens (figuur 77).

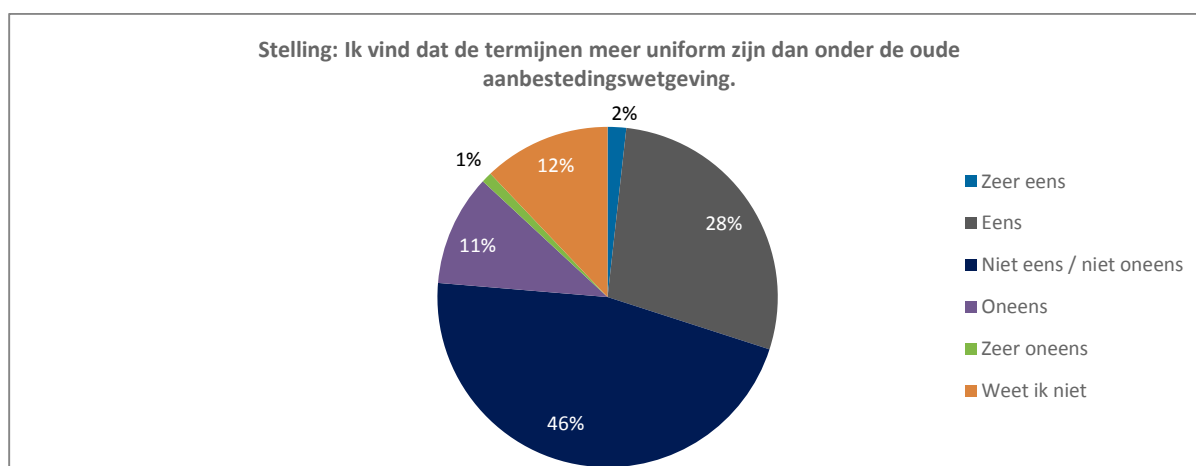


Figuur 76. Resultaten enquête – in hoeverre ervaren ondernemers de termijnen als uniform?.

Ondernemers ervaren de gehanteerde termijnen als meer uniform dan voor de nieuwe Aanbestedingswet

Van de ondernemers die ook ervaring hebben met de oude aanbestedingswetgeving (van vóór april 2013) is 30% van mening dat de termijnen die aanbestedende diensten nu stellen meer uniform zijn dan de termijnen die ze hanteerden onder de oude wetgeving; 12% is het hiermee (zeer) oneens (figuur 77).

Voor wat betreft de uniformiteit van termijnen zijn er geen (grote) verschillen in de ervaringen van ondernemers die ervaring hebben met grote aanbestedende diensten, zoals het Rijk, grote gemeenten en speciale-sectorbedrijven, en ondernemers die ervaring hebben met kleinere aanbestedende diensten, zoals provincies, waterschappen en middelgrote en kleine gemeenten.



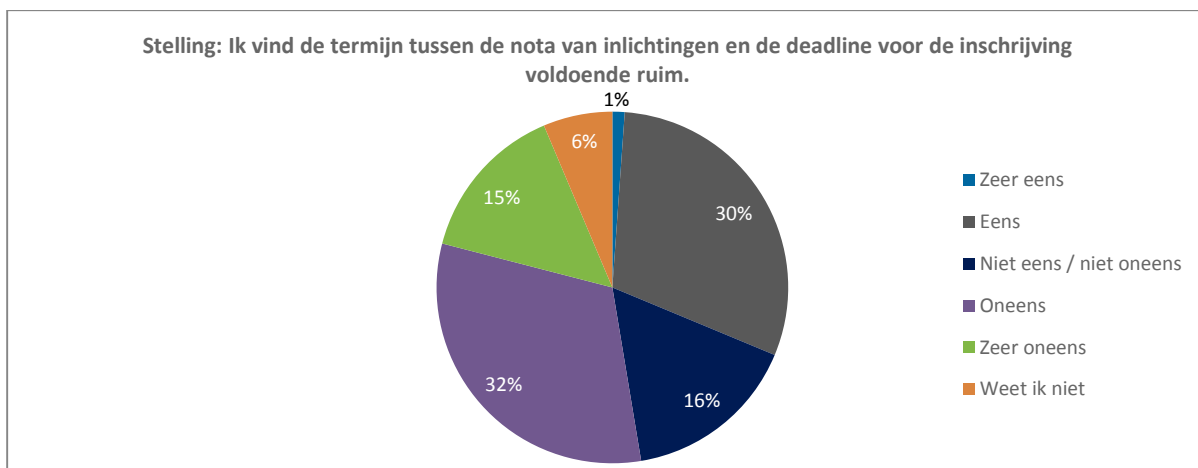
Figuur 77. Resultaten enquête – in hoeverre zijn termijnen in meer uniform na inwerkingtreding van de Aanbestedingswet volgens ondernemers?

Ondernemers ervaren de termijn tussen de laatste nota van inlichtingen en het indienen van de offerte als kort

De termijn tussen de laatste nota van inlichtingen en het indienen van de offerte wordt door ondernemers als kort ervaren. In zowel gesprekken met ondernemers en brancheorganisaties als de enquête onder ondernemers komt dit naar boven.

Uit de enquête blijkt dat 47% van de ondernemers deze termijn niet ruim genoeg vindt. 31% vindt de termijn voldoende ruim (figuur 78). Enkele ondernemers geven aan dat dit met name een probleem vormt voor kleinere bedrijven, omdat die – in tegenstelling tot veel grote bedrijven – niet beschikken over de capaciteit om grote wijzigingen in de procedure in korte tijd op te vangen. Een uitsplitsing naar de omvang van het bedrijf laat zien dat bedrijven met een omvang tussen de 101 en 1.000 medewerkers het meest kritisch zijn over deze termijn: 61% van deze bedrijven is van mening dat deze termijn onvoldoende ruim is. Kleinere bedrijven (met 1 tot 10 medewerkers) zijn opvallend minder kritisch: 33% van de zzp'ers en 30% van de bedrijven met 2 tot 10 medewerkers is van mening dat de termijn onvoldoende ruim is.

Aanbestedende diensten herkennen dat de minimale termijn van 6 dagen kort wordt bevonden door ondernemers. In de gesprekken hebben meerdere aanbestedende diensten aangegeven dat het bij grote wijzigingen in de procedure – naar aanleiding de laatste nota van inlichtingen – ook niet proportioneel is om aan de minimumtermijn vast te houden.



Figuur 78. Resultaten enquête – in hoeverre ervaren ondernemers de termijn tussen de Nota van Inlichtingen en de deadline voor inschrijven als voldoende ruim?

Aanbestedende diensten noemen voorziening voor deze korte termijn

In de gesprekken met zowel aanbestedende diensten als ondernemers zijn twee voorzieningen genoemd die aanbestedende diensten treffen om hiermee om te gaan:

- Het inplannen **meerdere vragenrondes**, waardoor meer fundamentele vragen aan het begin van de procedure worden afgehandeld en de laatste vragenronde zich beperkt tot vragen waarvan de impact op de procedure beperkt is. Het merendeel van de ondernemers is positief over de keuze om meerdere vragenrondes in te plannen. Enkele ondernemers wijzen er wel op dat aanbestedende diensten hierin ook kunnen doorschieten: er zijn gevallen bekend van procedures met 5 of 6 vragenrondes. De administratieve lasten die dit met zich meebrengt staan volgens ondernemers niet meer in verhouding tot de voordelen ervan.
- Het laten stellen en zo snel mogelijk beantwoorden van vragen van ondernemers via **TenderNed** of een ander elektronisch aanbestedingsplatform. Ondernemers hoeven in dat geval niet te wachten op een antwoord tot het moment waarop de aanbestedende dienst met behulp van een nota van inlichtingen collectief alle vragen beantwoordt. Ondernemers geven in gesprekken hierover aan dat het inderdaad voorkomt dat vragen via elektronische aanbestedingsplatforms per ommekeer worden beantwoord, maar dat dit in hun ervaring nog relatief weinig wordt gebruikt als alternatief voor een collectieve nota van inlichtingen.

Aanbestedende diensten wijzen daarnaast ook op de verantwoordelijkheid van de ondernemers. Nu wachten ondernemers soms tot het laatste moment met het stellen van belangrijke vragen met een mogelijk grote impact op de procedure.

Uit het feitenonderzoek volgt dat bij 71% van de aanbestedingen was sprake van 'slechts' één vragenronde. Binnen deze groep zijn in de steekproef geen Europese aanbestedingen aangetroffen waarbij de minimumtermijn van 6 dagen niet is nageleefd. De gemiddelde gehanteerde termijn varieert van 10 dagen bij meervoudig onderhandse aanbestedingen tot 32 dagen bij niet-openbare Europese aanbestedingen.

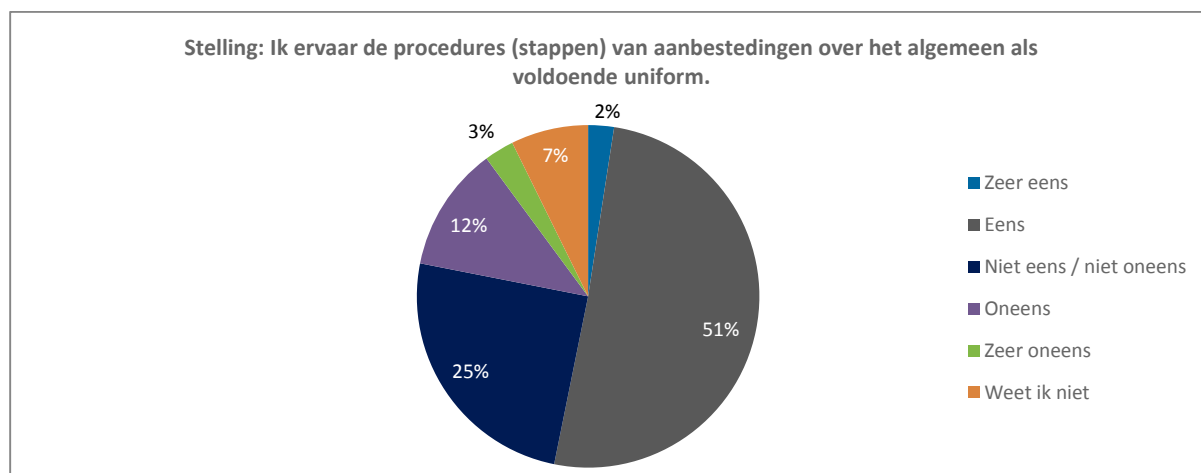
Ondernemers ervaren problemen rondom de termijn tussen het indienen van de offerte en de bekendmaking van de voorlopige gunning

Een andere termijn die ondernemers in gesprekken hebben genoemd, is de termijn tussen de datum van het indienen van de offerte en de datum van de voorlopige gunning. Enkele ondernemers wijzen erop dat aanbestedende diensten zich niet altijd houden aan de in de aanbestedingstukken vermelde datum voor de gunningsbeslissing. De (voorlopige) gunning loopt vertraging op en de aanbestedende diensten communiceren hier niet altijd duidelijk over.

9.8. Percepties over de uniformiteit van procedures

Ondernemers ervaren de aanbestedingsprocedures als voldoende uniform

Meer dan de helft van de ondernemers (53%) geeft in de enquête aan dat de stappen die in de aanbestedingsprocedures worden gehanteerd als voldoende uniform te ervaren; 15% is het hiermee (zeer) oneens (figuur 79). Een uitsplitsing naar typen opdrachten laat geen verschillen zien: voor verschillende typen opdrachten geeft ruim de meerderheid aan de procedures als uniform te ervaren.

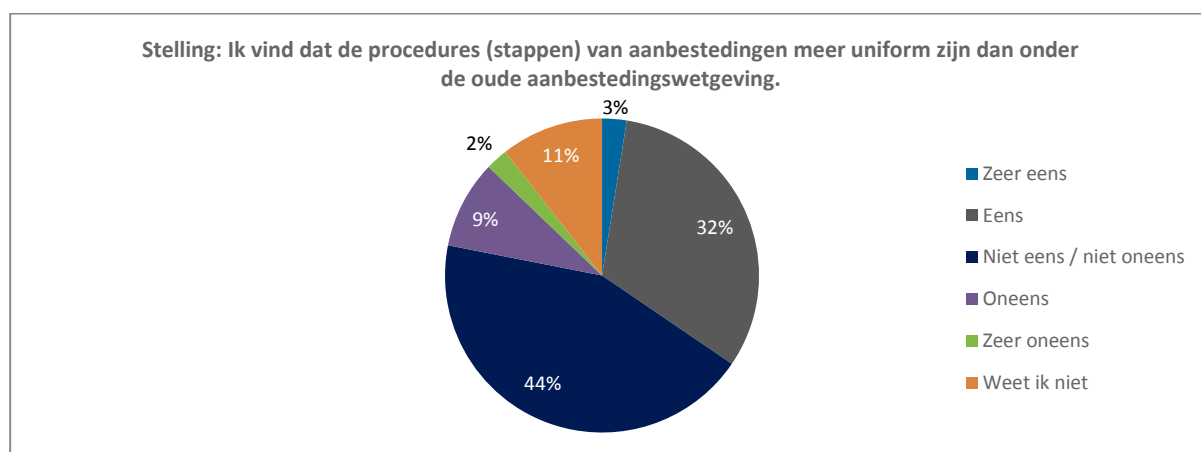


Figuur 79. Resultaten enquête – in hoeverre ervaren ondernemers de aanbestedingsprocedures als voldoende uniform?

Ondernemers ervaren de keuze van aanbestedingsprocedures ook als meer uniform

Van de ondernemers die ook ervaring hebben met de oude aanbestedingswetgeving (van vóór april 2013) is 35% van mening dat de stappen die aanbestedende diensten hanteren in aanbestedingsprocedures meer uniform zijn dan onder de oude wetgeving; 11% is het hiermee (zeer) oneens (figuur 80).

In gesprekken geven ondernemers aan dat de Gids Proportionaliteit duidelijk heeft bijgedragen aan meer uniforme procedures. De Gids heeft duidelijk weer wanneer welke procedures zijn toegestaan. Hierdoor is de keuze voor een specifieke procedure meer uniform.



Figuur 80. Resultaten enquête – in hoeverre ervaren ondernemers de aanbestedingsprocedures na inwerkingtreding van de Aanbestedingswet als meer uniform dan daarvoor?

De uniformiteit van de inrichting van de procedures kan nog worden verbeterd

Echter, dit zegt nog niets over de inhoud van de procedure. Enkele ondernemers geven in verdiepende gesprekken dan ook aan dat zij het beeld van uniforme procedures niet herkennen. Volgens hen bestaan er nog grote verschillen tussen de inrichting van procedures. De ondernemers veronderstellen dat dit met name het

geval is bij diensten. Deze veronderstelling wordt niet bevestigd in de enquête: 49% van de ondernemers die ervaren hebben met diensten geeft aan de procedures als voldoende uniform te ervaren (gemiddelde: 53% van de ondernemers).

Aanbestedende diensten geven in gesprekken aan dat de inrichting van en de keuze voor procedures nu meer uniform is. Zij geven aan dat zowel inkopers als inschrijvers zich nu meer bewust worden van de inhoud van procedures en de keuze van de juiste procedure. Op Rijksniveau heeft de ontwikkeling van een circulaire⁸⁵ bijgedragen aan de uniformiteit van procedures.

Uniformering van de inrichting van procedures is niet alleen een gevolg van de Aanbestedingswet

Aanbestedende diensten noemen in gesprekken dat de introductie van de Aanbestedingskalender toentertijd echt een boost aan de uniformering heeft gegeven. De digitalisering zorgde voor meer uniforme formats voor het aanleveren van informatie. Ook wordt genoemd dat de introductie van de Aanbestedingskalender kennisdeling tussen aanbestedende diensten echt heeft bevorderd.

⁸⁵ Circulaire Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de drempelwaarde, 15 augustus 2013.

10. Vergoeding inschrijfkosten

10.1. Achtergrond

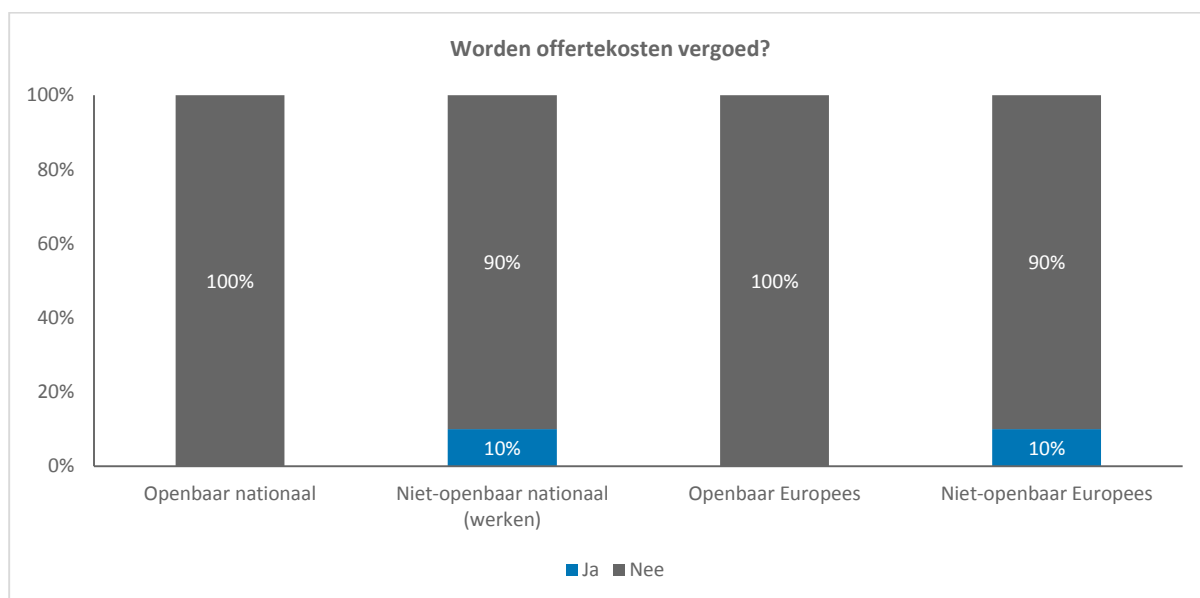
De Aanbestedingswet schrijft voor dat aanbestedende diensten bij de voorbereiding van een aanbesteding onder meer overwegen of een vergoeding voor eventuele hoge kosten van een inschrijving gepast zijn (Artikel 1.10 lid 2 /1.13 lid 2 /1.16 lid 2 Aw 2012).

De Gids Proportionaliteit geeft hier nadere invulling aan en bevat het voorschrift dat aanbestedende diensten een vergoeding aanbieden wanneer een gedeelte van de te plaatsen opdracht reeds uitgevoerd moet worden om de inschrijving in te kunnen dienen: *“Wanneer het onvermijdelijk is dat er verhoudingsgewijs aanzienlijke kosten [...]per inschrijving gemaakt moeten worden, is het proportioneel aan een inschrijver daarvoor een vergoeding te geven”* (voorschrift 3.8).

10.2. Uitkomsten feitenonderzoek

Offertekosten worden meestal niet vergoed

In figuur 81 is voor 2014 het aandeel nationale en Europese procedures weergegeven waarbij in de aanbestedingsstukken staat dat (een deel van) de offertekosten wordt vergoed. In 2009 was bij circa 1% van de nationale en Europese procedures sprake van een vergoeding van de gemaakte kosten voor de offerte.⁸⁶ Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen ligt dit percentage in 2014 op 1 tot 2%.



Figuur 81. Vergoeding offertekosten (2014, nationale en Europese procedures).

⁸⁶ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk.

In 2014 werd wel vaker expliciet gemaakt dat offertekosten niet worden vergoed

In twee derde van de aanbestedingen staat expliciet vermeld dat offertekosten niet worden vergoed; in 29% van de aanbestedingen staat niets vermeld over offertekosten. Het vergoeden van offertekosten gebeurde in 2014 alleen bij niet-openbare procedures en bij werken.

De opgegeven vergoedingen in de steekproef van 2014 variëren van 1250 euro tot 125.000 euro.⁸⁷ Dit kan zowel een totaalbedrag betreffen als een bedrag per inschrijver. Het betrof in geen enkel geval een vastgesteld percentage van de opdrachtsom. Het komt ook voor dat de vergoeding beschikbaar wordt gesteld aan een gelimiteerd aantal verliezers die ook in aanmerking waren gekomen voor de opdracht.

10.3. Percepties inschrijfkosten

In de gesprekken hebben meerdere ondernemers gewezen op de hoge kosten die ze bij sommige aanbestedingen moeten maken voor het opstellen van een inschrijving. Ze geven aan dat aanbestedende diensten verlangen dat offertes steeds verder en meer in detail worden uitgewerkt, en dat de extra kosten hiervan zelden worden vergoed. Dit leidt volgens hen tot hoge maatschappelijke transactiekosten.

Dit geluid komt in het bijzonder uit de hoek van de creatieve industrie (ontwerpbureaus, architectenbureaus, et cetera). Ondernemers uit deze sector geven aan dat aanbestedende diensten steeds vaker in de offertefase al vragen om een conceptontwerp als bewijsmiddel. Hierbij speelt ook mee dat in deze sector relatief veel kleine bedrijven actief zijn, waarvoor de lasten van het uitwerken van een offerte verhoudingsgewijs zwaar wegen. Gesprekspartners geven aan dat disproportionele eisen aan offertes tot gevolg hebben dat kleinere architecten- en ontwerpbureaus die voorheen wel meedongen naar overheidsopdrachten daar nu van afzien.

⁸⁷ Van geen van de aanbestedingen in de steekproef waarbij een vergoeding is gegeven voor de gemaakte offertekosten, is de opdrachtwaarde bekend. Het is daardoor niet mogelijk om de vergoeding uit te drukken als percentage van de opdrachtwaarde.

11. Contractvoorwaarden

11.1. Achtergrond

De Aanbestedingswet schrijft voor dat aanbestedende diensten bij de voorbereiding van een aanbesteding onder meer overwegen of de contractvoorwaarden in redelijke verhouding staan tot de aard van de opdracht (Artikel 1.10 lid 2 / 1.13 lid 2 / 1.16 lid 2 Aw 2012).

In de Gids Proportionaliteit is nadere invulling gegeven aan de proportionaliteit van contractvoorwaarden. In meer algemene zin stelt de Gids dat de aanbestedende dienst het risico alloceert bij de partij die het risico het best kan beheersen of beïnvloeden, hetzij de aanbestedende dienst hetzij de inschrijver (voorschrift 3.9A). Een aantal aspecten en individuele contractsbepalingen zijn in de Gids meer specifiek uitgewerkt, namelijk: ruimte voor inschrijvers om suggesties te doen, paritaire voorwaarden, aansprakelijkheid, intellectueel eigendom en de meest begunstigingsclausule.

11.2. Ruimte voor suggesties

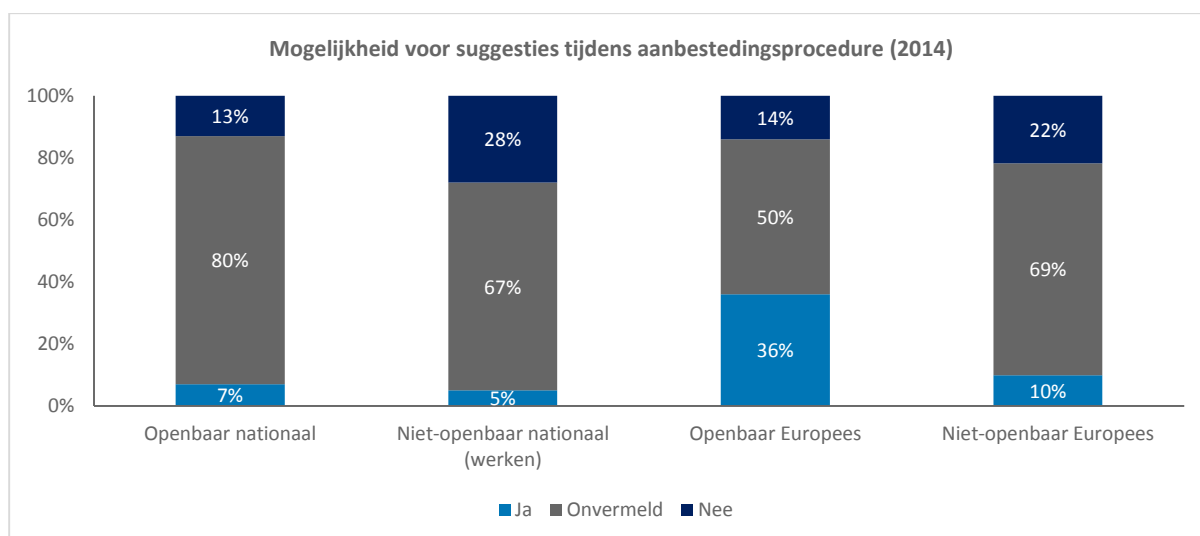
De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat aanbestedende diensten tijdens de aanbestedingsprocedure potentiële inschrijvers de kans bieden om suggesties te doen voor aanpassingen in de conceptovereenkomst of af te wijken van de inkoopvoorwaarden (voorschrift 3.9B).

Ruimte voor suggesties wordt minder vaak geboden maar wel vaker expliciet benoemd

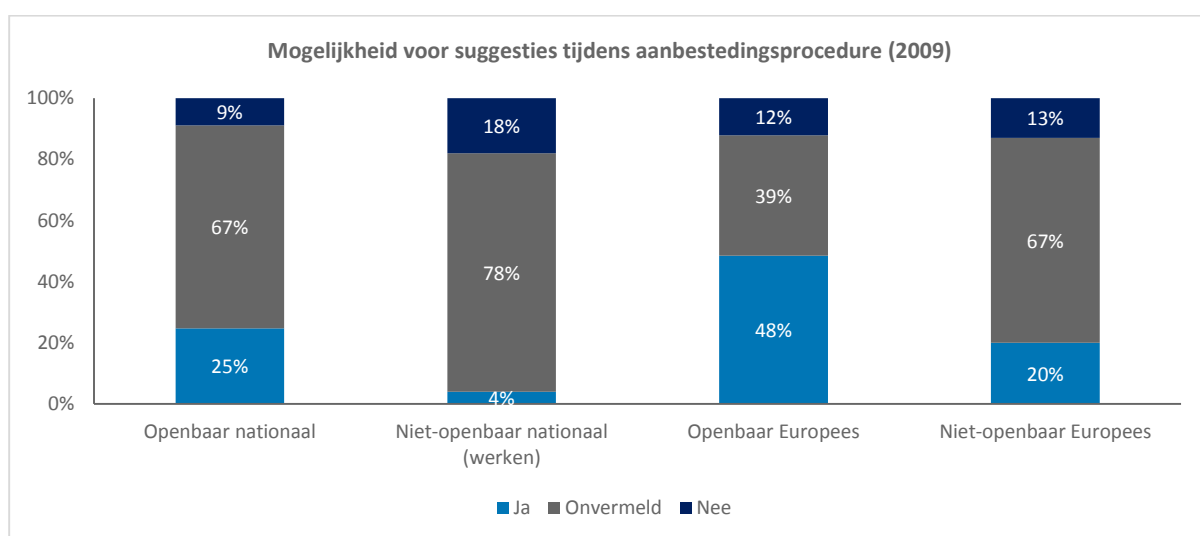
In de praktijk wordt de mogelijkheid om suggesties te doen bij een klein aandeel van de aanbestedingen expliciet vermeld in de aanbestedingsstukken, zowel bij nationale en Europese aanbestedingen als meervoudig onderhandse procedures.

Ook wordt deze mogelijkheid in 2014 minder vaak geboden dan in 2009 (figuur 82 en 83). Wel staat in 2014 vaker dan in 2009 expliciet in de aanbestedingsstukken expliciet vermeld dat het niet mogelijk is om aanpassingen te doen in de contractvoorwaarden. Echter, voor alle type procedures geldt (zowel in 2009 als in 2014) dat zelden tot nooit een motivering is opgenomen als de mogelijkheid om suggesties te doen niet wordt geboden. Kortom, in de meeste gevallen wordt afgeweken van het voorschrift in de Gids Proportionaliteit.

In de steekproef van meervoudig onderhandse aanbestedingen in 2014 staat bij 26% van de procedures in de aanbestedingsstukken expliciet vermeld dat potentiële inschrijvers suggesties kunnen doen voor aanpassingen in de contractvoorwaarden; bij 4% van de procedures staat expliciet vermeld dat dit niet mogelijk is.



Figuur 82. In hoeverre wordt de mogelijkheid voor het doen van suggesties genoemd in aanbestedingsstukken (2014, nationale en Europese procedures).



Figuur 83. In hoeverre wordt de mogelijkheid voor het doen van suggesties genoemd in aanbestedingsstukken (2009, nationale en Europese aanbestedingen).

11.3. Paritaire voorwaarden

De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat in gevallen waarin voor een bepaalde overeenkomst contractmodellen of algemene voorwaarden bestaan die paritair zijn opgesteld, de aanbestedende dienst deze integraal toepast (voorschrift 3.9C).

Paritaire voorwaarden zijn vrijwel nooit van toepassing

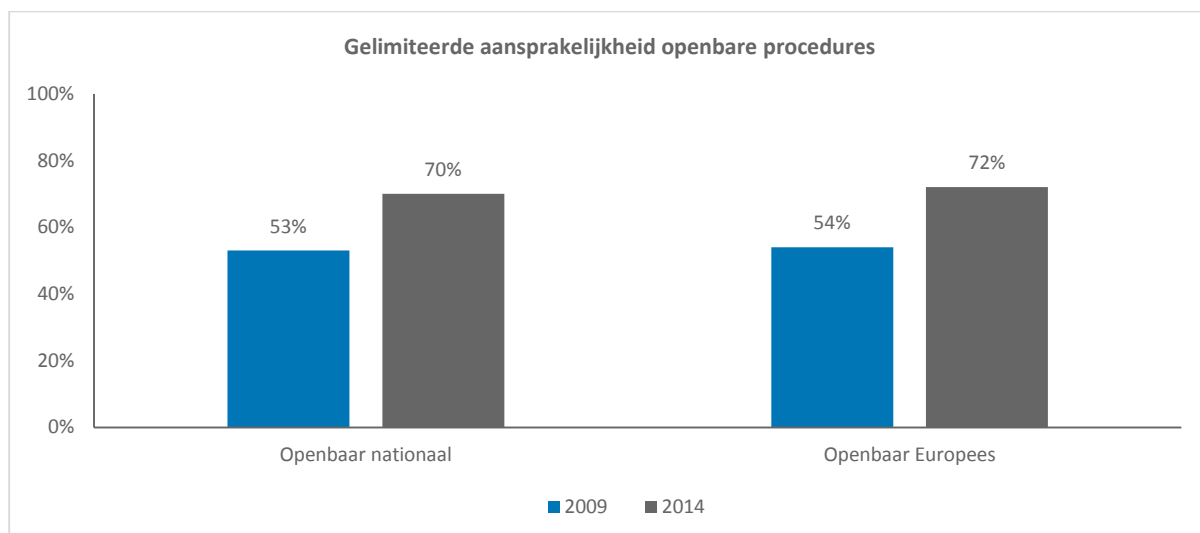
Incidenteel wordt in de aanbestedingsstukken vermeld dat paritaire (wederzijds opgestelde) voorwaarden van toepassing zijn: bij 1% van de nationale en Europese procedures in 2009 en 2% in 2014. Ook in de steekproef van meervoudig onderhandse aanbestedingen uit 2014 is zelden tot nooit vermeld dat paritaire voorwaarden van toepassing zijn.

11.4. Aansprakelijkheid

De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat een aanbestedende dienst geen ongelimiteerde aansprakelijkheid verlangt van inschrijvers (voorschrift 3.9D).

Aansprakelijkheid is vaker gelimiteerd

Figuur 84 geeft het aandeel openbare procedures weer waarbij aanbestedende diensten (exclusief speciale-sectorbedrijven) in de aanbestedingsstukken expliciet hebben vermeld dat sprake is van gelimiteerde aansprakelijkheid.⁸⁸

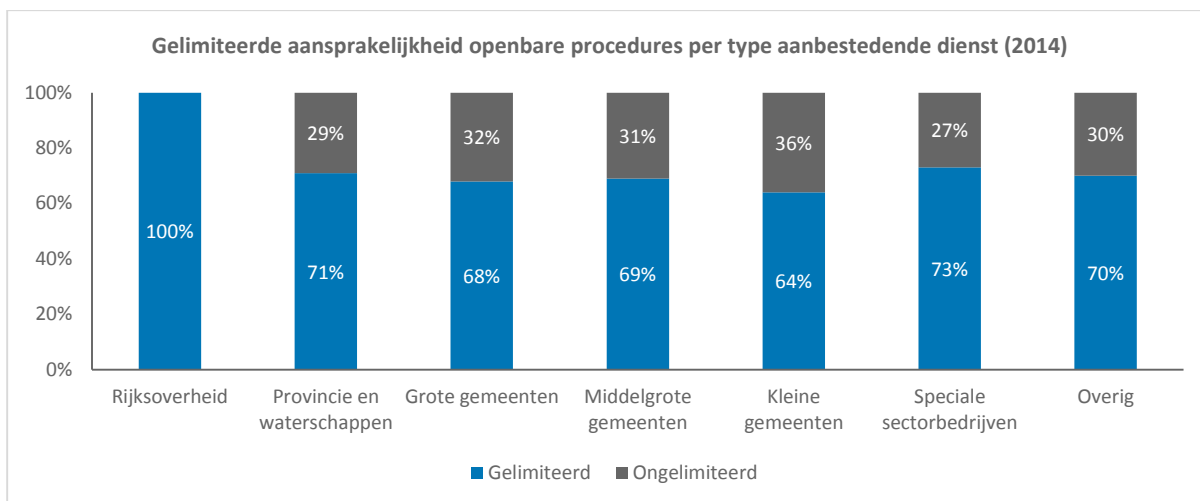


Figuur 84. Percentage openbare aanbestedingen waarbij aansprakelijkheid expliciet was gelimiteerd (2009 en 2014, nationale en Europese procedures).

De mate waarin aansprakelijkheid is gelimiteerd verschilt tussen aanbestedende diensten

In figuur 85 is het aandeel openbare procedures waarbij expliciet vermeld staat in de aanbestedingsstukken dat sprake is van gelimiteerde aansprakelijkheid opgesplitst naar type aanbestedende dienst. Bij de Rijksoverheid was in alle bestudeerde openbare procedures sprake van gelimiteerde aansprakelijkheid. Een verklaring hiervoor is dat het Rijk bij nationale en Europese procedures gebruik maakt van rijksvoorwaarden (bijvoorbeeld ARVODI voor diensten), waarin een standaardbepaling is opgenomen dat de aansprakelijkheid is gelimiteerd.

⁸⁸ Voor niet-openbare procedures beschikken we vaak niet over informatie over de tweede fase. We kunnen derhalve geen kwantificeerbare uitspraken doen.



Figuur 85. Percentage openbare aanbestedingen waarbij aansprakelijkheid expliciet is gelimiteerd naar aanbestedende diensten (2014, nationale en Europese procedures).

De cijfers voor meervoudig onderhandse aanbestedingen geven een vergelijkbaar beeld omtrent aansprakelijkheid

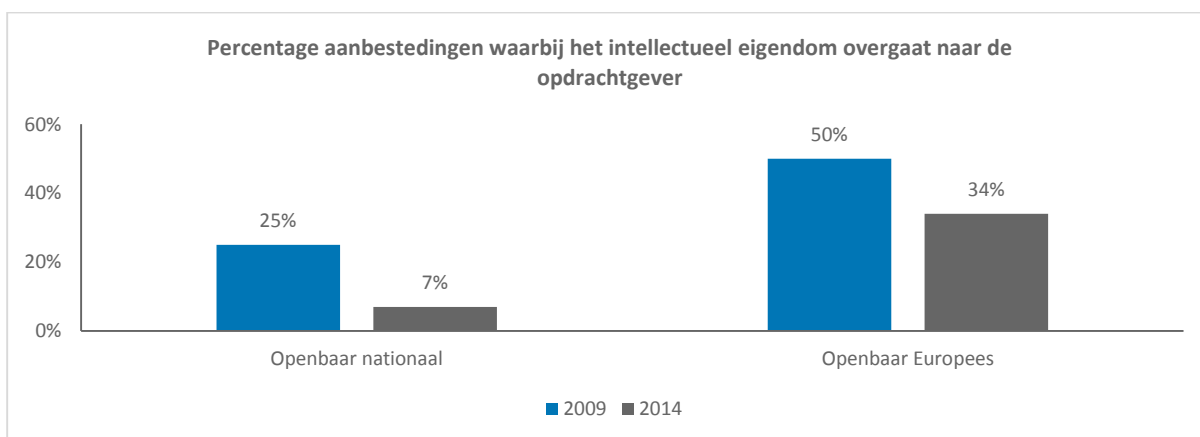
Bij de meervoudige onderhandse aanbestedingen in de steekproef uit 2014 was in 79% van de gevallen sprake van gelimiteerde aansprakelijkheid. Ook bij dit type procedure lag het percentage bij het Rijk het hoogst: 94%. Bij de andere type aanbestedende diensten is in circa drie kwart van de aanbestedingen in de steekproef de aansprakelijkheid gelimiteerd.

11.5. Intellectueel eigendom

Conform de Auteurswet ligt het intellectuele eigendom bij de maker, tenzij in de contractvoorwaarden is vastgelegd dat dit overgaat naar de opdrachtgever.

Het intellectueel eigendom gaat minder vaak over naar de opdrachtgever

Figuur 86 geeft het aandeel van openbare procedures weer waarbij expliciet is vermeld in de aanbestedingsstukken dat het intellectuele eigendom overgaat naar de opdrachtgever. De figuur laat zien dat in 2014 het intellectueel eigendom minder vaak dan in 2009 overgaat naar de aanbestedende dienst. Bij Europese aanbestedingen gaat het intellectueel eigendom in 2014 wel vaker over naar de aanbestedende dienst.

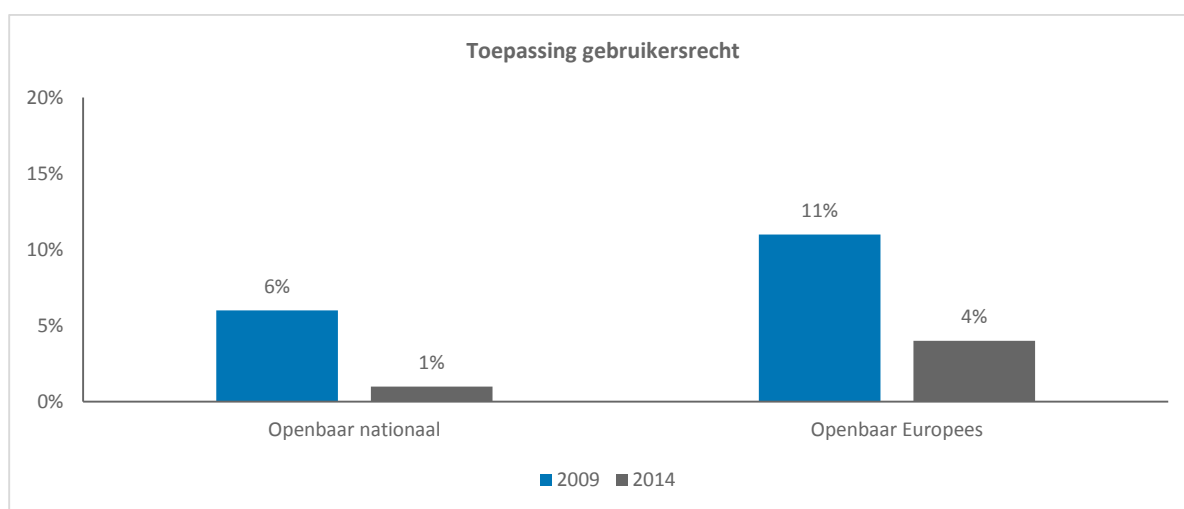


Figuur 86. Percentage aanbestedingen waarbij het intellectueel eigendom overgaat naar de opdrachtgever (2009 en 2014, nationale en Europese aanbestedingen).

Uitgebreid gebruiksrecht werd minder vaak toegepast

Het is voor aanbestedende diensten vaak van belang te voorkomen dat ze bij voor hen gemaakte producten afhankelijk worden van de opdrachtnemer. Om die reden willen ze graag het intellectuele eigendom verkrijgen. De Gids Proportionaliteit beschrijft dat een uitgebreid gebruiksrecht veelal een alternatief kan zijn voor het overdragen van het intellectuele eigendom. In dat geval wordt recht gedaan aan de positie van zowel de opdrachtnemer als de aanbestedende dienst.

Figuur 87 geeft weer hoe vaak is gekozen voor een uitgebreid gebruiksrecht als in de aanbestedingsstukken niet is vermeld dat het intellectuele eigendom is overgedragen aan de opdrachtgever. Uit het feitenonderzoek blijkt dat in 2014 minder vaak het uitgebreid gebruikersrecht wordt toegepast dan in 2009, zowel bij nationale als Europese procedures.



Figuur 87. Toepassing gebruikersrecht bij openbare aanbestedingen waarbij het intellectueel eigendom niet expliciet overgaat naar de opdrachtgever (2009 en 2014, nationale en Europese procedures).

Bij meervoudig onderhandse procedures in de steekproef van 2014 is bij 31% expliciet vermeld in de aanbestedingsstukken dat het intellectuele eigendom overgaat naar de opdrachtgever. Bij 16% van de meervoudig onderhandse aanbestedingen wordt het gebruiksrecht toegepast, als alternatief voor het intellectueel eigendom.

Het is opvallend dat in 2014 zowel het Intellectueel Eigendom minder vaak overgaat naar de opdrachtgever als dat het uitgebreid gebruiksrecht minder vaak wordt toegepast. Dit betekent dat aanbestedende diensten minder vaak aanspraak maken op de rechten omtrent een geleverd product, dienst of werk.

11.6. Meest begunstigingsclausule

De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat een aanbestedende dienst niet verlangt dat een inschrijver vooraf garandeert dat, als een andere wederpartij dan de betreffende aanbestedende dienst een betere prijs krijgt voor hetzelfde product of dienst, de aanbestedende dienst deze betere prijs dan met terugwerkende kracht ook moet krijgen (voorschrift 3.9E).

Een zogeheten meest begunstigingsclausule komt zowel bij nationale en Europese procedures als in de steekproef van meervoudig onderhandse aanbestedingen zelden tot nooit voor.

11.7. Percepties omtrent contractvoorwaarden

Ondernemers zijn verdeeld over de proportionaliteit van contractvoorwaarden

In de enquête geeft 34% van de ondernemers aan dat zij het (zeer) eens zijn met de stelling dat de contractvoorwaarden in het afgelopen jaar in redelijke verhouding stonden tot de aard en de omvang van de opdrachten. 27% van de ondernemers is het hiermee (zeer) oneens.

Het grootbedrijf beoordeelt de contractvoorwaarden vaker als disproportioneel dan het MKB. 36% van het grootbedrijf oordeelt negatief over de proportionaliteit van contractvoorwaarden tegenover 25% van het MKB.

Ondernemers zijn relatief kritisch over de proportionaliteit van de contractvoorwaarden in vergelijking met andere eisen en voorwaarden. Alleen over sociale voorwaarden en eisen ten aanzien van financiële draagkracht oordelen ze kritischer.

Ondernemers ervaren problemen omtrent de contractvoorwaarden

In gesprekken hebben meerdere ondernemers aangegeven dat ze nog geregeld problemen ervaren met contractvoorwaarden.

- Ten eerste zijn aanbestedende diensten volgens hen niet of nauwelijks ontvankelijk voor suggesties van ondernemers voor aanpassingen in de contractvoorwaarden. Ondernemers stellen hierover geregeld vragen, maar suggesties worden in de nota's van inlichtingen veelal afgewezen.
- Ten tweede komt het volgens ondernemers nog geregeld voor dat sprake is van ongelimiteerde aansprakelijkheid.
- Ten derde benoemt een enkele ondernemer in de gesprekken ook problemen met de betalingstermijn. Tot ongenoegen van ondernemers leggen aanbestedende diensten in de contractvoorwaarden een bepaalde betalingstermijn vast, maar hanteren in de praktijk een langere.

De gehanteerde contractvoorwaarden verschillen sterk tussen aanbestedende diensten

Decentrale overheden herkennen de kritische geluiden van ondernemers over de contractvoorwaarden. In het gesprek met inkopers van decentrale overheden is genoemd dat er veel verschillen bestaan tussen de contractvoorwaarden die aanbestedende diensten hanteren. Ook is aangegeven dat het inderdaad geregeld voorkomt dat sprake is van ongelimiteerde aansprakelijkheid.

12. Richtsnoeren en beleidsmaatregelen

12.1. Achtergrond

Een aantal bepalingen uit de Aanbestedingswet is nader uitgewerkt in een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Het gaat hier om een uitvoeringsbesluit bij de Aanbestedingswet.⁸⁹ Het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (bij opdrachten onder de Europese aanbestedingsdrempels) en de Gids Proportionaliteit zijn hier onderdeel van. Met de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet is ook het Aanbestedingsbesluit inwerking getreden. Aanbestedende diensten zijn derhalve verplicht om het ARW 2012 en de Gids Proportionaliteit toe te passen. De Richtsnoeren Leveringen en Diensten en het Advies Klachtenafhandeling bij aanbesteden hebben geen wettelijke status.

Gids Proportionaliteit

Bij inkopen en aanbesteden moeten aanbestedende diensten het beginsel van proportionaliteit in acht nemen. Eisen en voorwaarden dienen bijvoorbeeld in redelijke verhouding te staan tot de aard en omvang van de opdracht. Het proportionaliteitsbeginsel heeft betrekking op alle fasen van het aanbestedingsproces, van de keuze van de procedure tot en met de contractvoorwaarden. De Gids Proportionaliteit geeft praktische invulling aan het beginsel van proportionaliteit. In het Aanbestedingsbesluit is de Gids Proportionaliteit⁹⁰ als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen. Het verplicht gebruik geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures. Voor speciale-sectorbedrijven is het gebruik van de Gids niet verplicht.

ARW 2012

In het Aanbestedingsbesluit is het Aanbestedingsreglement Werken 2012 (ARW 2012) als verplicht aangewezen voor aanbestedingen voor werken onder de Europese drempelwaarden. Deze verplichting geldt niet voor leveringen en diensten die aan werken zijn gerelateerd. Evenals bij de Gids zijn speciale-sectorbedrijven niet verplicht tot het gebruik van het ARW 2012. Het ARW 2012⁹¹ vervangt het ARW 2005. De opbouw van de nieuwe ARW is gelijk gebleven. Het ARW 2005 was een reglement primair bedoeld als praktische ondersteuning bij het aanbesteden van werken en kende (behalve voor de Rijksoverheid) geen verplichte toepassing.

Richtsnoeren Leveringen en Diensten

In de Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet is aangekondigd dat het ministerie van Economische Zaken het initiatief neemt om in samenwerking met aanbestedende diensten en ondernemers te komen tot richtsnoeren voor leveringen en diensten. De Richtsnoeren hebben als doel om uniformering en verbeterde naleving te bereiken. Op 28 maart 2013 is het definitieve advies inzake Richtsnoeren Leveringen en Diensten aan het ministerie van Economische Zaken aangeboden.⁹² Het document bevat een stappenplan (voorbereiding

⁸⁹ Besluit van 11 februari 2013, houdende de regeling van enkele onderwerpen van de Aanbestedingswet 2012 (Aanbestedingsbesluit)

⁹⁰ Gids Proportionaliteit, 15 januari 2013.

<http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/gidsproportionaliteitstaatscourant2013nr3075.pdf>

⁹¹ Aanbestedingsreglement Werken 2012. Reglement voor het aanbesteden van opdrachten voor werken en aan werken gerelateerde leveringen en diensten. Staatscourant 2013 nr. 3075.

⁹² <http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/richtsnoerenleveringendiensten.pdf>

– keuze voor procedure – aanbesteding – uitvoering van de overeenkomst) voor de verschillende aanbestedingsprocedures met daarbij opgenomen de toepasselijke bepalingen uit de Aanbestedingswet en de relevante passages uit de Gids Proportionaliteit. De Richtsnoeren kennen geen wettelijk verplichte toepassing.

Advies klachtenafhandeling bij aanbesteden

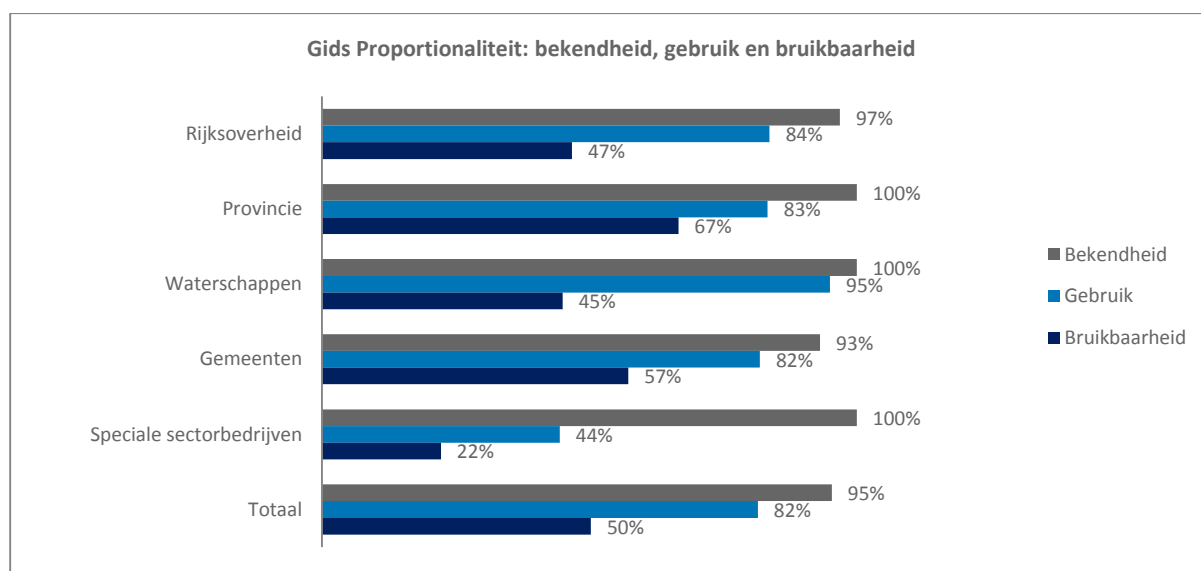
Het advies Klachtenafhandeling bij aanbesteden biedt ondernemers en aanbestedende diensten een instrument voor het oplossen van geschillen met betrekking tot aanbestedingsprocedures waarop de Aanbestedingswet van toepassing is.⁹³ Het advies Klachtenafhandeling bij aanbesteden bevat een vrijwillige standaard voor het afhandelen van klachten bij aanbestedingen. Daarnaast bevat het een kader voor de werkwijze en het oprichten van een Commissie van Aanbestedingsexperts.⁹⁴ De toepassing van het advies is niet verplicht, maar de Commissie van Aanbestedingsexperts neemt geen klachten in behandeling die niet eerst zijn ingediend bij de aanbestedende dienst.

12.2. Toepassing van richtsnoeren en beleidsmaatregelen

Aanbestedende diensten zijn in een enquête en in verdiepende gesprekken gevraagd naar hun ervaringen met de richtsnoeren en beleidsmaatregelen.

Gebruik van de Gids Proportionaliteit

Aanbestedende diensten zijn goed bekend met de Gids Proportionaliteit. Van de inkopers geeft 95% aan bekend te zijn met de Gids, 82% daarvan gebruikt de Gids ten minste regelmatig (figuur 88). De helft van de gebruikers geeft aan dat de Gids (zeer) goed bruikbaar is. Onder speciale-sectorbedrijven ligt het gebruik van de Gids relatief laag (terwijl 100% aangeeft de Gids te kennen). De bruikbaarheid van de Gids wordt door hen ook relatief negatief beoordeeld: slechts 22% geeft aan de bruikbaarheid goed (of zeer goed) te vinden. We merken hierbij op dat voor speciale-sectorbedrijven het gebruik van de Gids niet verplicht is.



Figuur 88. Resultaten enquête - Bekendheid, gebruik en bruikbaarheid Gids Proportionaliteit onder aanbestedende diensten. In hoeverre geven aanbestedende diensten aan bekend te zijn met de Gids, er gebruik van te maken en de Gids bruikbaar te vinden.⁹⁵

⁹³ http://www.pianoo.nl/sites/default/files/documents/documents/klachtenafhandeling-definitief1_0.pdf

⁹⁴ De Commissie van Aanbestedingsexperts wordt separaat geëvalueerd en maakt geen onderdeel uit van het onderhavige onderzoek.

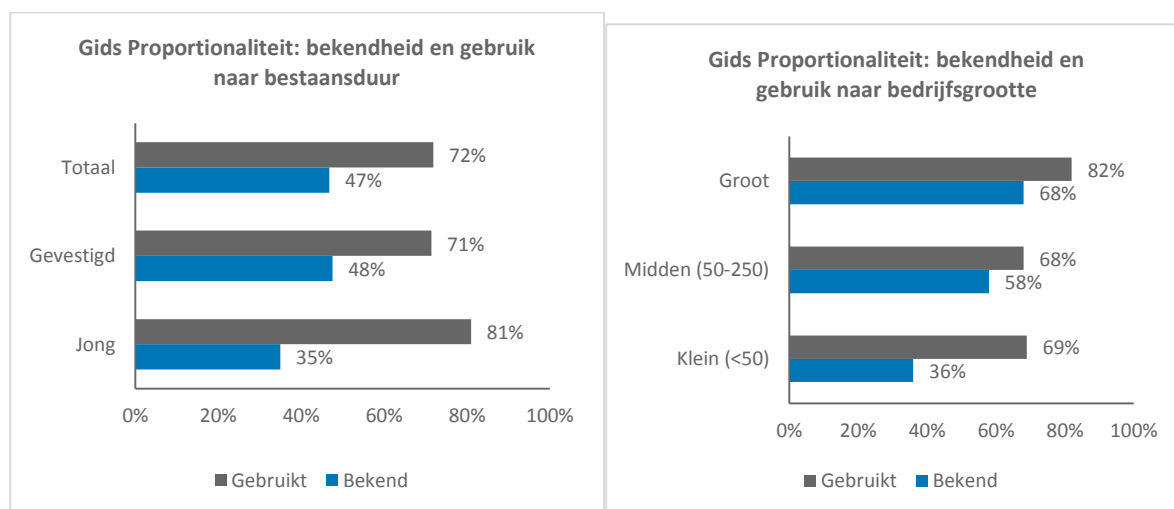
⁹⁵ Bij 'gebruik' gaat het om het gebruik onder aanbestedende diensten die hebben aangegeven bekend te zijn met de Gids. Bij 'bruikbaarheid' betreft het een percentage van de groep aanbestedende diensten die heeft aangegeven de Gids te gebruiken.

Uitsplitsing van de enquêteresultaten naar type gemeente laat geen grote verschillen zien. Middelgrote gemeenten zijn het meest bekend met de Gids (100%), kleine gemeenten maken het minste gebruik van de Gids (74%) en grote gemeenten zijn het minst positief over de bruikbaarheid van de Gids (50% noemt de bruikbaarheid goed tot zeer goed).

In verdiepende gesprekken wordt aangegeven dat de Gids goed bekend is en veel wordt toegepast. Met betrekking tot de bruikbaarheid komt een tweeledig beeld naar voren. Enerzijds wordt aangegeven dat de Gids houvast geeft en helpt bij het interpreteren van de Aanbestedingswet. Veel aanbestedende diensten geven aan de Gids als leidraad te gebruiken bij het opstellen van aanbestedingen. Met name minder ervaren inkopers zouden hierbij gebaat zijn. Anderzijds wordt aangegeven dat de Gids in de praktijk niet goed functioneert. De Gids is ontwikkeld als handvat voor inkopers maar heeft de status van wetgeving gekregen. De tekst beschrijft duidelijk en gedetailleerd de procedures, maar laat ook ruimte voor interpretatie hetgeen gezien de wettelijke status niet handig is. De ruimte voor interpretatieverschillen leidt tot onduidelijkheid voor inkopers, met als gevolg dat ze bij twijfel voorzichtigheid betrachten en soms hogere eisen stellen dan nodig is. Dit gaat ten koste van proportionaliteit bij aanbesteden. Aanbestedende diensten geven aan met name moeite te hebben met de motiveringsplicht die bij een aantal voorschriften geldt. Afwegingen dienen expliciet beschreven te worden in aanbestedingsdocumenten waardoor de administratieve lasten bij aanbestedende diensten toenemen.

Bekendheid en gebruik Gids Proportionaliteit onder ondernemers

Ondernemers zijn ook gevraagd in hoeverre zij de Gids Proportionaliteit kennen en er gebruik van maken. De enquêteresultaten zijn uitgesplitst naar type onderneming (klein, middel, groot) en de bestaansduur van de onderneming (< 5 jaar is jonge onderneming). Alleen ondernemers die aangeven bekend te zijn met de Gids Proportionaliteit zijn gevraagd of zij er ook gebruik van maken.



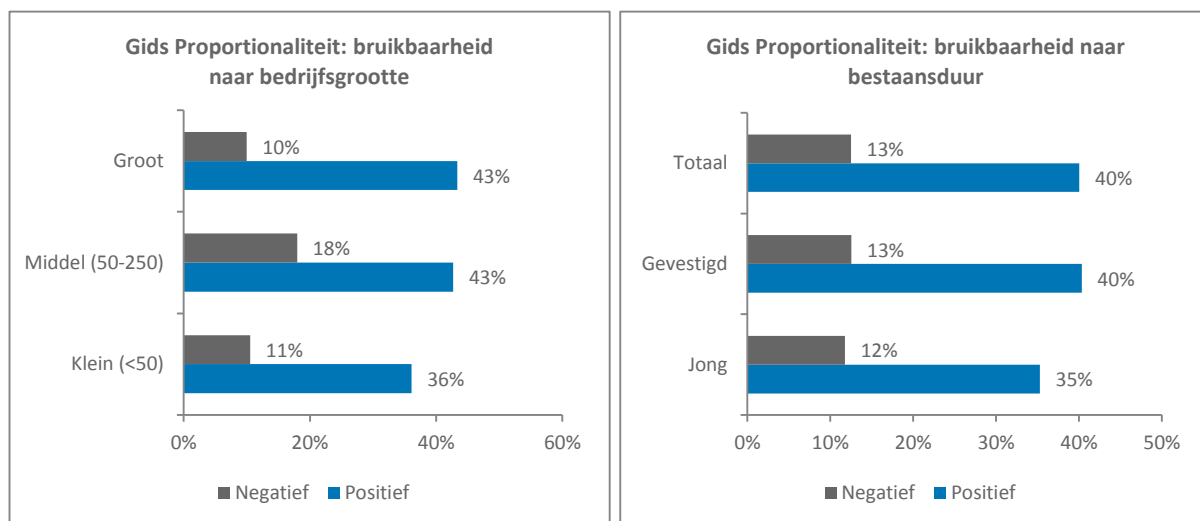
Figuur 89 en 90. Resultaten enquête – Bekendheid en gebruik van de Gids Proportionaliteit onder ondernemingen.⁹⁶

Grote bedrijven zijn het meest bekend met de Gids (68%) en maken er vervolgens ook het meeste gebruik van (82%). Bij kleine bedrijven ligt de bekendheid aanzienlijk lager (36%). Ook het gebruik ligt lager dan bij grote bedrijven maar relatief hoog. Bijna 70% van de kleine ondernemingen die aangeeft bekend te zijn met de Gids gebruikt deze ook. Dit beeld zien we ook terug bij de jonge bedrijven. Ze zijn beperkt bekend (35%) maar als ze de Gids kennen maken ze er gebruik van (81%).

Ondernemers die gebruik maken van de Gids zijn iets minder positief over de bruikbaarheid van de Gids (40% oordeelt positief) dan aanbestedende diensten (50% oordeelt positief). Uitsplitsing van het oordeel naar de

⁹⁶ Bij 'gebruik' gaat het om het gebruik onder ondernemers die hebben aangegeven bekend te zijn met de Gids.

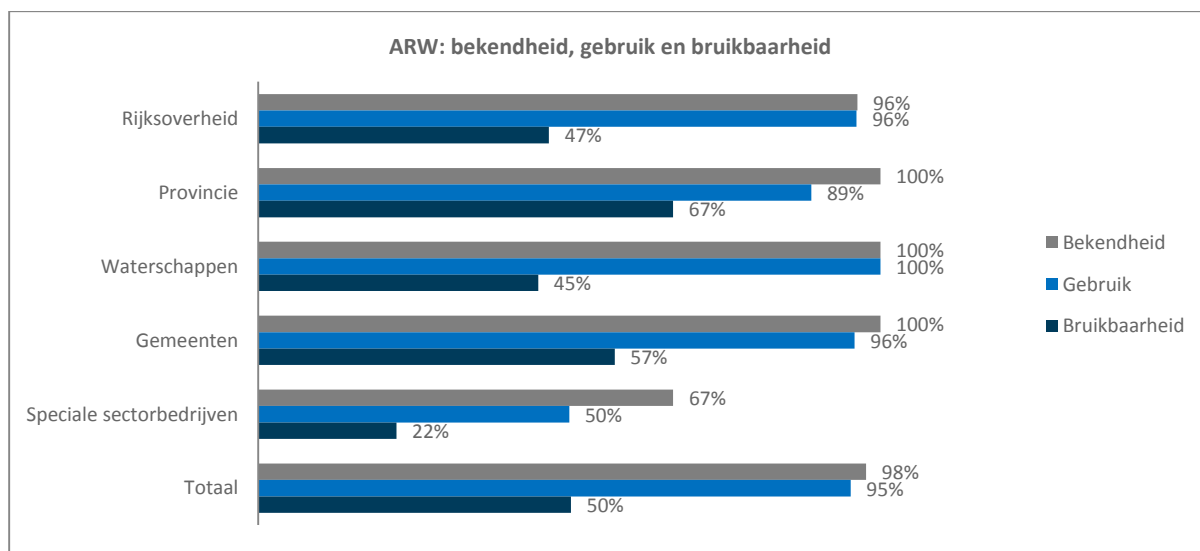
verschillende typen ondernemingen levert geen grote verschillen op (figuur 91 en 92). Uit de gesprekken met ondernemers blijkt dat zij positief zijn over de functie van de Gids bij de nadere invulling van het begrip proportionaliteit. Zo heeft de Gids duidelijkheid gegeven over wanneer onderhandse procedures zijn toegestaan en wanneer niet. Het belangrijkste punt van kritiek is dat niet alle aanbestedende diensten de Gids gebruiken. Hierdoor ontstaan verschillen tussen aanbestedende diensten, waardoor procedures minder uniform worden.



Figuur 91 en 92. Resultaten enquête – Oordeel over bruikbaarheid van de Gids Proportionaliteit onder ondernemingen die de Gids gebruiken.

Bekendheid ARW 2012 onder aanbestedende diensten

Aanbestedende diensten zijn goed bekend met het ARW: 98% van de inkopers die vooral te maken hebben met het aanbesteden van werken geeft in de enquête aan het ARW te kennen. Daarvan gebruikt 95% het ARW ten minste regelmatig; de helft daarvan vindt het ARW goed bruikbaar.



Figuur 93. Resultaten enquête – Bekendheid gebruik en bruikbaarheid ARW onder aanbestedende diensten.⁹⁷

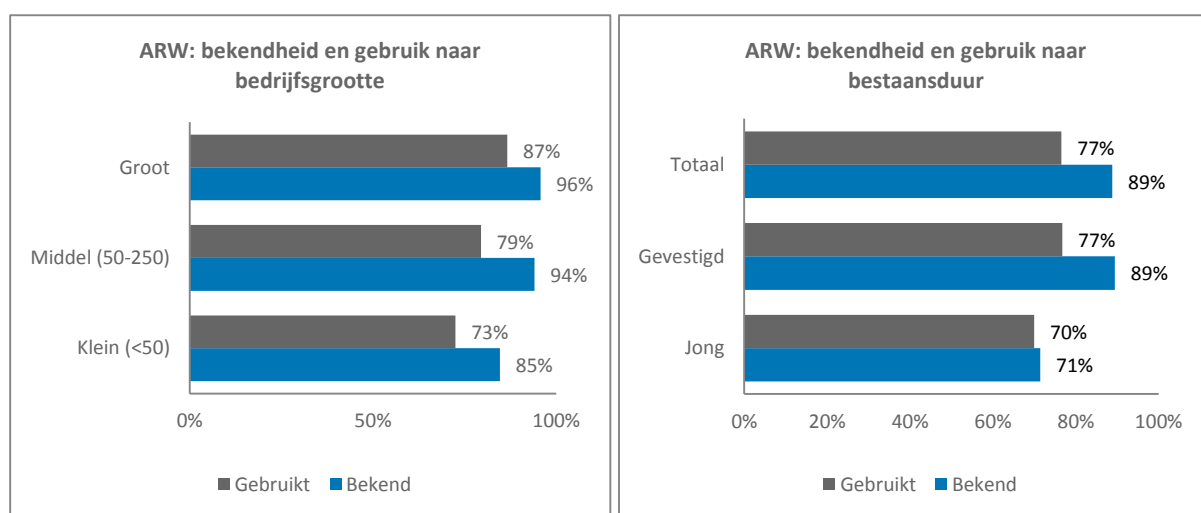
⁹⁷ Bij 'gebruik' gaat het om het gebruik onder aanbestedende diensten die hebben aangegeven bekend te zijn met het ARW. Bij 'bruikbaarheid' betreft het een percentage van de groep aanbestedende diensten die heeft aangegeven het ARW te gebruiken.

Uitsplitsing naar type gemeenten levert geen noemenswaardige verschillen op. Alle respondenten van gemeenten geven aan het ARW te kennen; grote gemeenten maken er vervolgens ook in alle gevallen gebruik van.

Ook uit de gesprekken komt een positief beeld. Het ARW wordt bij veel werken toegepast en geeft volgens de gesprekspartners goede handvaten om na te denken over de inrichting van procedures. Enkele aanbestedende diensten geven aan het ARW ook te gebruiken voor leveringen en diensten. Verder hebben meerdere aanbestedende diensten aangegeven dat ze het ARW (nagenoeg) letterlijk hebben overgenomen als aanbestedingsformat. Hierbij wordt genoemd dat met name bij werken de behoefte groot is om ook onder de Europese aanbestedingsdrempel goed na te denken over de inrichting van de procedure, omdat het drempelbedrag fors hoger ligt dan bij diensten en leveringen.

Bekendheid en gebruik ARW 2012 onder ondernemers

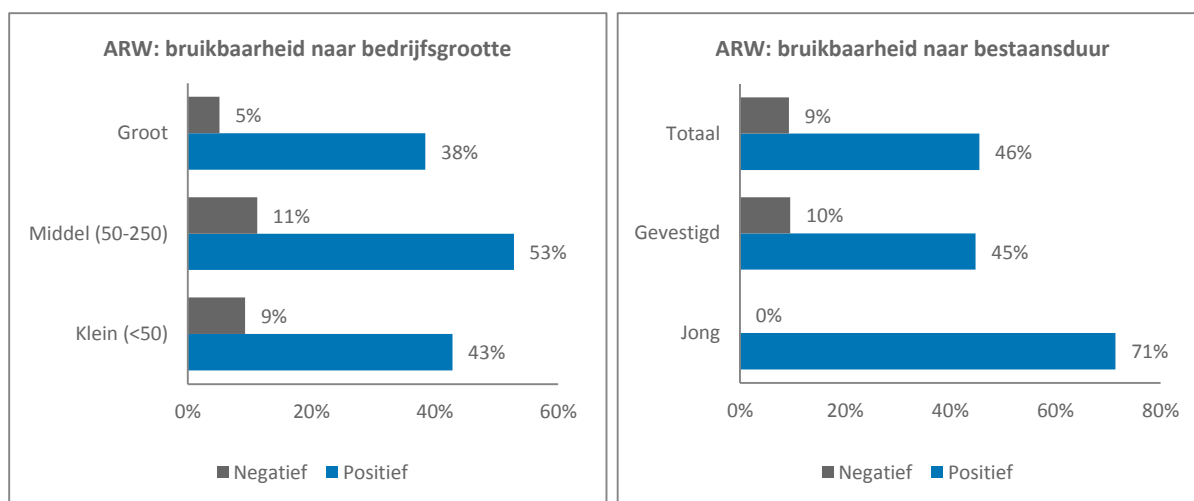
Ondernemers die inschrijven op werken zijn zeer goed bekend met het ARW en maken er ook veelvuldig gebruik van. Deze percentages liggen hoger dan bij de Gids Proportionaliteit. Jonge bedrijven zijn (evenals bij de Gids) minder bekend met het ARW en maken er ook minder gebruik van.



Figuur 94 en 95. Resultaten enquête – Bekendheid en gebruik van het ARW onder ondernemers.⁹⁸

⁹⁸ Bij 'gebruik' gaat het om het gebruik onder ondernemers die hebben aangegeven bekend te zijn met het ARW.

Ondernemers vinden de bruikbaarheid van het ARW goed. In vergelijking met de bruikbaarheid van de Gids zijn ondernemers nog iets positiever over het ARW. Opvallend is dat respondenten van jonge ondernemingen het positiefst zijn over de bruikbaarheid van het ARW. Gesprekspartners geven aan dat het ARW door ondernemingen vaak wordt gebruikt als naslagwerk bij het inschrijven.



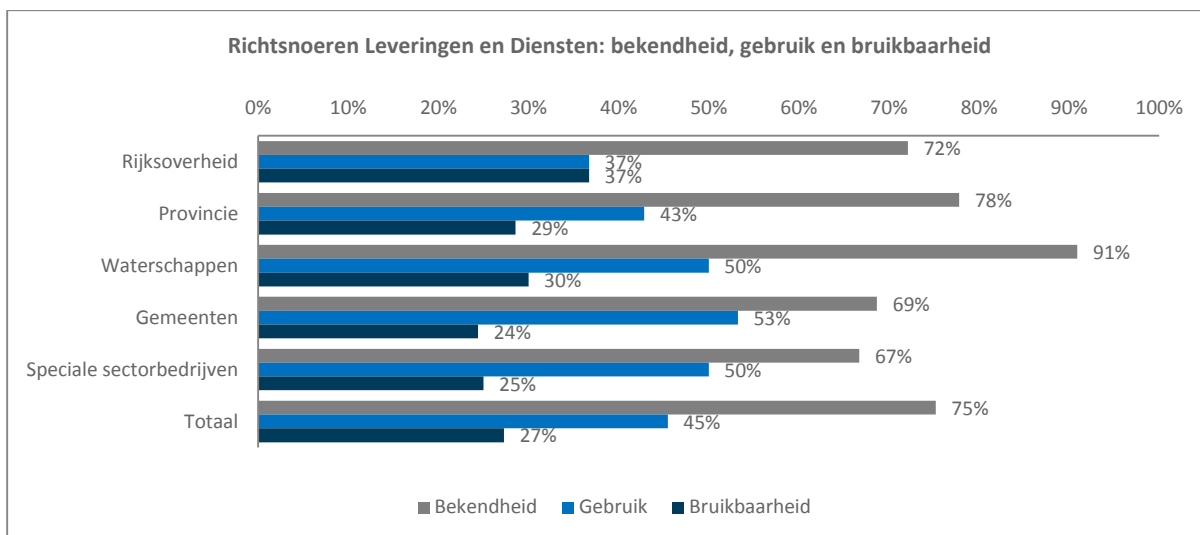
Figuur 96 en 97. Resultaten enquête – Oordeel over bruikbaarheid van het ARW onder ondernemingen die het ARW gebruiken.

Bekendheid Richtsnoeren Leveringen en Diensten onder aanbestedende diensten

Ten opzichte van het ARW en de Gids zijn aanbestedende diensten minder positief over de bruikbaarheid van de Richtsnoeren Leveringen en Diensten. De bekendheid van de Richtsnoeren is relatief hoog: 75% van de aanbestedende diensten is ermee bekend. Daarvan gebruikt 45% het ten minste regelmatig; 17% gebruikt het nooit en 37% soms.

Slechts een kwart van de gebruikers vindt de Richtsnoeren goed bruikbaar.⁹⁹ Met name grote en middelgrote gemeenten zijn opvallend minder positief over de Richtsnoeren. Grote gemeenten (29%) en middelgrote gemeenten (33%) beoordelen de bruikbaarheid als slecht. Zij maken er ook minder gebruik van (net zoals waterschappen). In gesprekken wordt dit beeld onderschreven. Gesprekspartners omschrijven de Richtsnoeren als een gemiste kans. De Richtsnoeren zou kunnen fungeren als een ARW voor leveringen en diensten maar wordt in de praktijk weinig toegepast. Aangegeven wordt dat het format van de Richtsnoeren te procedureel is ingestoken waardoor het niet goed bruikbaar is. Daarbij wordt aangegeven dat de Richtsnoeren weinig toevoegen ten opzichte van de (veel gebruikte en verplichte) Gids Proportionaliteit en het ARW.

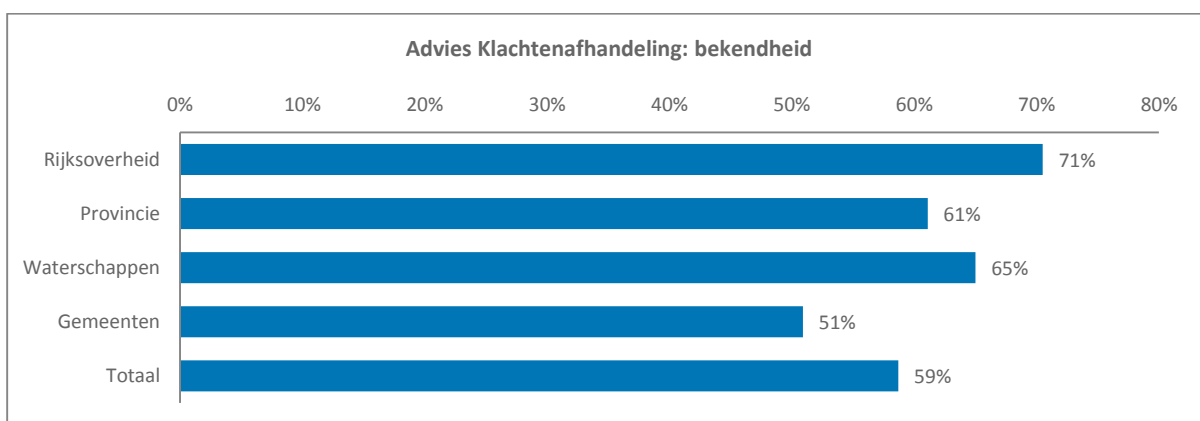
⁹⁹ We hebben hier de enquêteresultaten van de doelgroep opgenomen. Dat wil zeggen: respondenten die aangeven vooral te maken te hebben met het aanbesteden van leveringen en diensten.



Figuur 98. Resultaten enquête – Bekendheid, gebruik en bruikbaarheid Richtsnoeren Leveringen en Diensten onder Aanbestedende diensten.¹⁰⁰

Advies klachtenafhandeling bij aanbesteden

Het Advies Klachtenafhandeling is minder bekend onder aanbestedende diensten dan de hiervoor genoemde beleidsmaatregelen. Slechts 59% van de aanbestedende diensten geeft aan bekend te zijn met het Advies.

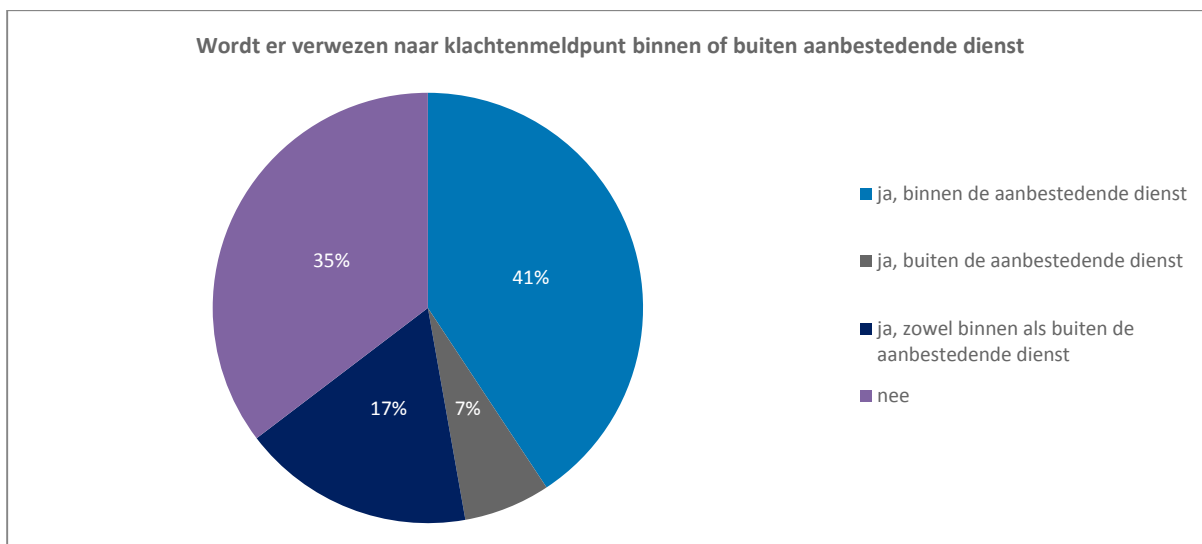


Figuur 99. Resultaten enquête – Bekendheid van het Advies klachtenafhandeling bij aanbesteden onder aanbestedende diensten.

Overigens blijkt een ruime meerderheid van de inkopers (89%) wel bekend te zijn met de mogelijkheid om binnen hun eigen organisatie een klachtenmeldpunt aan te wijzen of te organiseren. Dit percentage ligt bij waterschappen (100%) en de rijksoverheid (96%) relatief hoog. Bij provincies (78%) en gemeenten (85%) ligt het onder het gemiddelde.

Het percentage aanbestedingen waarin daadwerkelijk verwezen wordt naar een intern of extern klachtenmeldpunt ligt een stuk lager. In slechts 65% van de bestudeerde aanbestedingsdocumenten uit 2014 wordt verwezen naar een klachtenmeldpunt (figuur 100). Meestal wordt verwezen naar een intern klachtenmeldpunt (41%). In 17% van de gevallen wordt zowel een intern als een extern klachtenmeldpunt genoemd. In 7% van de gevallen werd verwezen naar een extern klachtenmeldpunt, zoals de Commissie van Aanbestedingsexperts.

¹⁰⁰ Bij 'gebruik' gaat het om het gebruik onder aanbestedende diensten die hebben aangegeven bekend te zijn met de Richtsnoeren Leveringen en Diensten. Bij 'bruikbaarheid' betreft het een percentage van de groep aanbestedende diensten die heeft aangegeven het ARW te gebruiken.



Figuur 100. Verwijzing naar klachtenmeldpunten (intern / extern) in nationale en Europese aanbestedingsdocumenten (2014).

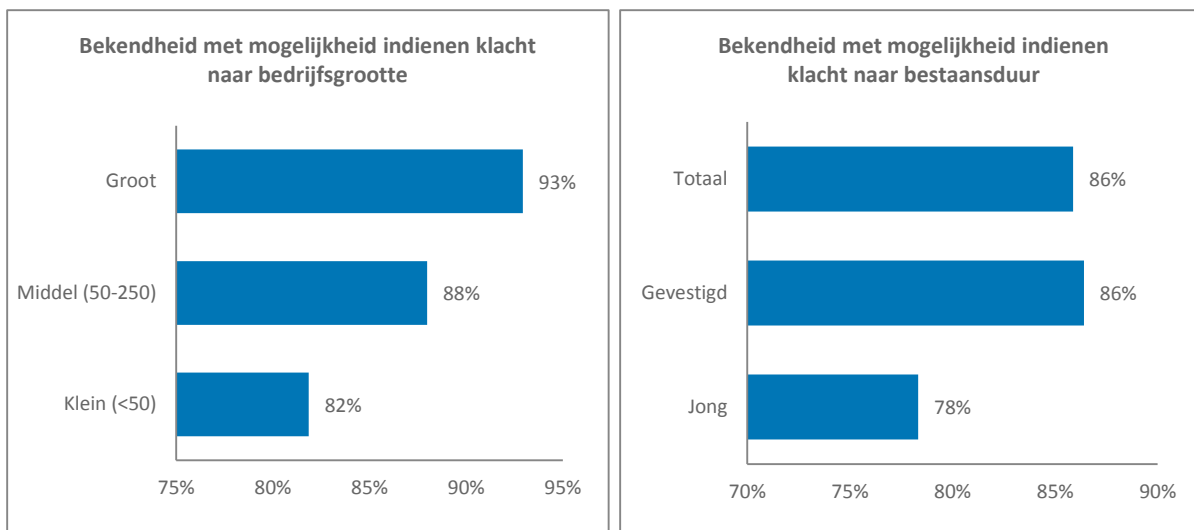
Uit een nadere uitsplitsing naar type aanbestedende dienst blijkt dat speciale-sectorbedrijven het vaakst naar een intern klachtenmeldpunt verwijzen. Zij verwijzen echter in zeer beperkte mate naar een extern klachtenmeldpunt. Bij aanbestedingsdocumenten van de Rijksoverheid wordt het vaakst naar een extern klachtenmeldpunt verwezen. Provincies en waterschappen en grote gemeenten verwijzen meestal juist naar interne klachtenmeldpunten.

In gesprekken geven aanbestedende diensten aan dat het aantal klachten dat via (interne) klachtenmeldpunten wordt ingediend vooralsnog beperkt is. Aanbestedende diensten geven aan dat ondernemers terughoudend zijn met het indienen van klachten over aanbestedingsprocedures, omdat ze bang zijn dat ze bij een eventuele volgende aanbesteding niet meer worden uitgenodigd door de betreffende aanbestedende dienst ('do not bite the hand that feeds you').

Ondernemers

Jonge en kleine ondernemingen zijn het minst bekend met de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij aanbestedende diensten (figuur 101 en 102). In verdiepende gesprekken wordt aangegeven dat niet alle aanbestedende diensten een klachtenmeldpunt hebben ingesteld. Ook wordt volgens gesprekspartners niet in alle aanbestedingsdocumenten naar een (intern) klachtenmeldpunt verwezen.

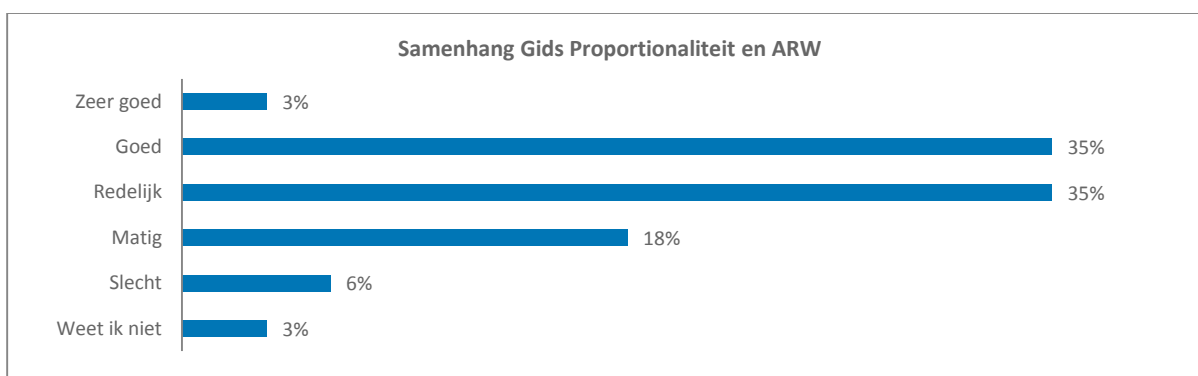
Ondernemers zijn van mening dat het goed is om een (intern) klachtenmeldpunt in te stellen, omdat het een mogelijkheid tot dialoog creëert. Wel bevestigen gesprekspartners het beeld dat ondernemers terughoudend zijn bij het indienen van een klacht vanwege de mogelijke negatieve gevolgen voor de relatie met de aanbestedende dienst.



Figuur 101 en 102. Resultaten enquête - Bekendheid met de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij aanbestedende diensten onder ondernemingen.

12.3. Samenhang richtsnoeren en beleidsmaatregelen

Respondenten zijn gevraagd naar hun beelden van de samenhang tussen de richtsnoeren en beleidsmaatregelen met een verplichtend karakter: de Gids Proportionaliteit en het ARW 2012.¹⁰¹ Aanbestedende diensten – die ervaring hebben met werken – oordelen verhoudingsgewijs positief over de samenhang van de Gids en het ARW (figuur 103).



Figuur 103. Resultaten enquête – Ervaren samenhang Gids Proportionaliteit en het ARW 2012 volgens aanbestedende diensten.

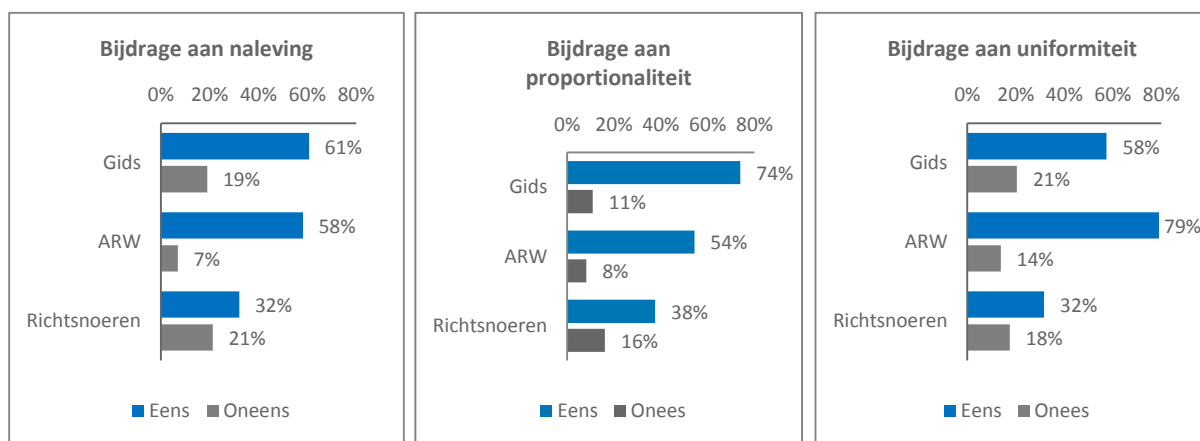
Ondernemers zijn ook overwegend positief maar minder uitgesproken over de samenhang tussen beide richtsnoeren: 31% vindt de samenhang (zeer)goed, 24% matig of slecht. Een groot deel geeft aan hier geen mening over te hebben.

Uit verdiepende gesprekken komt naar voren dat het ARW 2012 in vergelijking met de Gids duidelijker en meer eenduidig is geformuleerd (“een letterlijke uitwerking”). Enerzijds maakt dit het ARW 2012 gemakkelijker om te interpreteren (waardoor de bijdrage aan uniformiteit groter is). Anderzijds maakt dit het format waarbinnen de aanbestedende dienst opereert meer rigide. De Gids biedt meer mogelijkheden om af te wijken (maar dan geldt wel een motivatieveringsplicht).

¹⁰¹ Aanbestedende diensten die hebben aangegeven werken in de markt te zetten zijn op de samenhang van het ARW en de Gids Proportionaliteit bevraagd.

12.4. Effecten

Aanbestedende diensten die aangegeven bekend te zijn met de Gids, het ARW en de Richtsnoeren Leveringen en Diensten zijn gevraagd in hoeverre de belangrijkste doelstellingen van deze richtsnoeren en beleidsmaatregelen zich effectueren. In lijn met de bevindingen over de bruikbaarheid zijn aanbestedende diensten ook het meest positief over de bijdrage van de Gids en het ARW. Respondenten zijn van mening dat het ARW de grootste positieve invloed heeft op de uniformiteit van aanbestedingsprocedures (werken). Dit wordt in de verdiepende gesprekken onderschreven. De Gids levert de grootste bijdrage aan de naleving van de aanbestedingsregels en de proportionaliteit. In gesprekken wordt aangegeven dat de Gids ruimte voor interpretatie laat en zich soms lastig laat interpreteren waardoor de bijdrage aan de uniformiteit van aanbestedingsprocedures geringer is.



Figuur 104. Resultaten enquête – Bijdrage richtsnoeren en beleidsmaatregelen aan doelstellingen – Aanbestedende diensten.

13. Conclusies

13.1. Inleiding

In de Aanbestedingswet is bepaald dat binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet de doeltreffendheid van deze wet in de praktijk wordt onderzocht.

In de Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet zijn de volgende ambities genoemd:

- **Verbeteren van de toegang van ondernemers – in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf (MKB) – tot overheidsopdrachten.**
- **Uniformeren van de aanbestedingspraktijk.**
- **Ruimte bieden aan innovatie en duurzaamheid.**
- Verlagen van de administratieve lasten.
- Verbeteren van de naleving van de aanbestedingsregels.

De Aanbestedingswet kan als doeltreffend worden gezien wanneer de wet heeft gezorgd voor een stap vooruit op de genoemde ambities. Dit rapport bevat de uitkomsten van het onderzoek naar de ambities van de wet met betrekking tot toegang, uniformering en innovatie en duurzaamheid (dikgedrukt weergegeven).¹⁰²

Wat de toegang van ondernemers betreft, is in de evaluatie onderzoek gedaan naar de deelname van het MKB (tot 250 werknemers) aan overheidsopdrachten in de periode na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet (2014) in vergelijking met de periode vóór de inwerkingtreding van de wet (2012).¹⁰³ Tevens is onderzoek gedaan naar de proportionaliteit van de aanbestedingspraktijk. In de Memorie van Toelichting bij de Aanbestedingswet wordt gesteld dat ondernemers alleen een goede en eerlijke kans op een opdracht maken als de eisen die aan een opdracht worden gesteld in verhouding staan tot de opdracht. Wanneer zware eisen worden gesteld kan het voorkomen dat ondernemers, met name het MKB en zelfstandigen zonder personeel, worden uitgesloten die wel in staat zouden zijn de opdracht uit te voeren. Het proportionaliteitsbeginsel is onderdeel van het (primaire) EU-recht en was daardoor al van toepassing op aanbestedingen boven de Europese drempelwaarden. Door het expliciet opnemen van het proportionaliteitsbeginsel in de Aanbestedingswet is het nu ook van toepassing op aanbestedingen onder de Europese drempelwaarden.

De Gids Proportionaliteit geeft praktische invulling aan het beginsel van proportionaliteit. In het Aanbestedingsbesluit is de Gids Proportionaliteit als verplicht te volgen richtsnoer aangewezen. Het verplicht gebruik geldt zowel voor Europese aanbestedingen, nationale aanbestedingen als voor meervoudig onderhandse procedures. Voor speciale-sectorbedrijven is het gebruik van de Gids niet verplicht.

Hierna presenteren we onze conclusie ten aanzien van de drie ambities van de wet en de bijdrage van de wet aan proportioneel aanbesteden.

¹⁰² Naar de andere twee ambities is separaat onderzoek verricht. Lastenontwikkeling van de Aanbestedingswet 2012, Ecorys en Van Zutphen Economisch Advies (April 2015) en Nalevingsmeting 2012 en 2014, Significant (Maart 2015).

¹⁰³ Deelname aan overheidsopdrachten is in dit onderzoek uitgewerkt als deelname bij inschrijvingen, deelname bij gunningen en het aandeel in de totale waarde van overheidsopdrachten. Voor deelname bij inschrijvingen en het aandeel in de totale waarde kunnen geen vergelijkingen worden gemaakt tussen 2012 en 2014, omdat voor 2012 onvoldoende gegevens beschikbaar zijn.

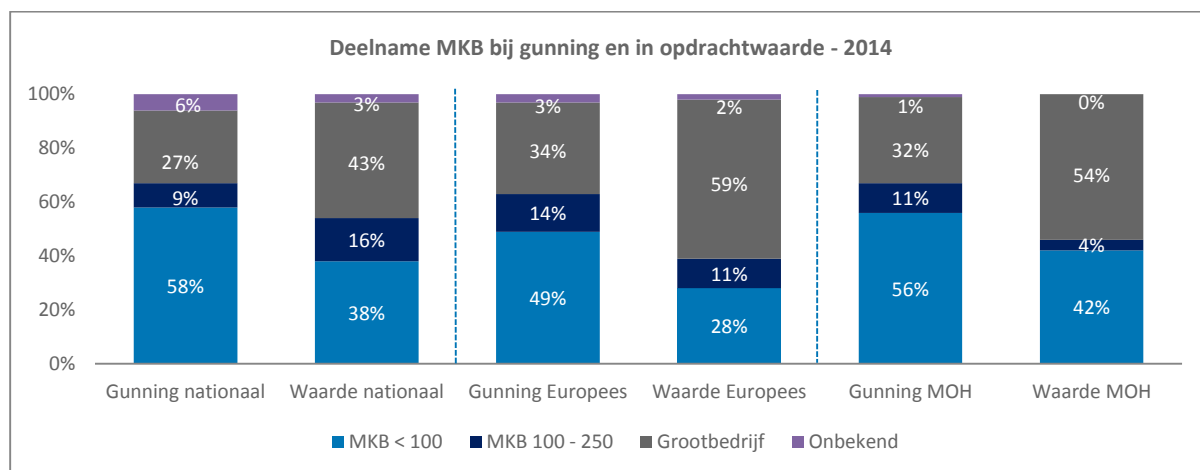
13.2. Deelname MKB

Conclusie. In 2014 is circa twee derde van de overheidsopdrachten gegund aan het MKB. De gunning van overheidsopdrachten aan het MKB is nagenoeg gelijk gebleven in vergelijking met 2012 vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet.¹⁰⁴ Dit geldt ook voor het aandeel van het MKB in de totale opdrachtwaarde. Als een langjarig perspectief wordt gehanteerd dan lijkt er sinds 2006 sprake van een kleine, geleidelijke stijging van het aandeel MKB bij gunningen. Deze ontwikkeling heeft zich al vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet in 2013 ingezet, en komt mogelijk voort uit anticiperend gedrag van aanbestedende diensten vanwege de komst van de Aanbestedingswet.

We baseren ons oordeel op de volgende bevindingen:

Bevinding 1. Ongeveer twee derde van de overheidsopdrachten in 2014 is gegund aan het MKB.

Circa twee derde van de bedrijven waaraan in 2014 een overheidsopdracht is gegund, valt binnen de categorie MKB: 67% bij nationale procedures, 63% bij Europese procedures en 67% bij meervoudig onderhandse procedures. Binnen de categorie MKB is het merendeel van de opdrachten gegund aan MKB-bedrijven tot 100 werknemers.



Figuur 105. Deelname MKB in 2014 bij gunning en in totale opdrachtwaarde.

Bevinding 2. In 2014 had het MKB een lager aandeel in de totale opdrachtwaarde dan in de gunningen. Het grootbedrijf won dus vaker opdrachten die een grotere waarde vertegenwoordigen.

Het verschil tussen gunning en waarde was in 2014 het grootst bij Europese procedures, omdat bij dit type procedure de hoogte van de opdrachtwaarde niet is begrensd (figuur 105).

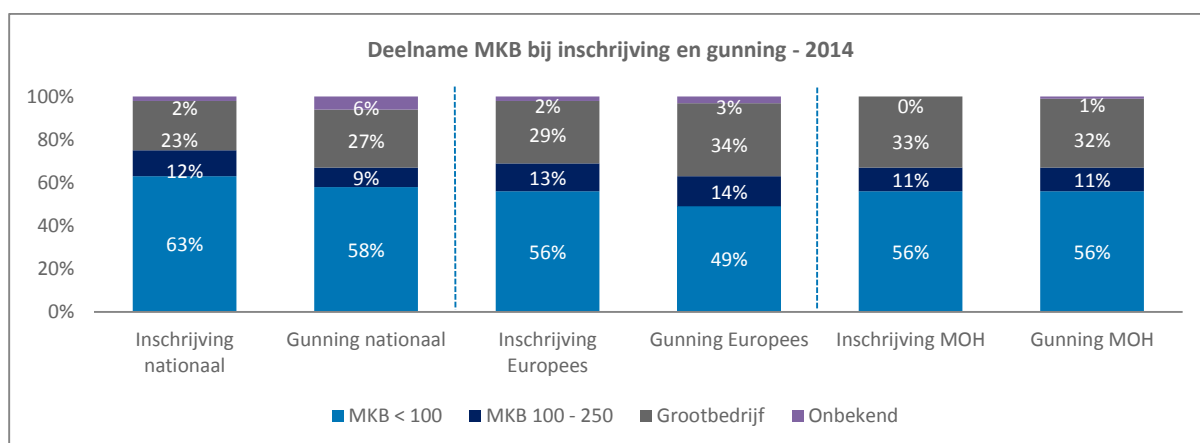
- Bij nationale procedures was het aandeel van het MKB in de totale opdrachtwaarde 54% (ter vergelijking: 67% van het aantal gunningen).
- Bij Europese procedures was het aandeel van het MKB in de totale opdrachtwaarde 39% (ter vergelijking: 63% van het aantal gunningen).
- Bij meervoudig onderhandse procedures was het aandeel van het MKB in de totale opdrachtwaarde 46% (ter vergelijking: 67% van het aantal gunningen).

¹⁰⁴ Als er verschillen zijn waargenomen tussen 2012 en 2014 dan zijn deze over het algemeen klein. Vanwege een aantal onbekende observaties (aangeduid met 'onbekend'; zie paragraaf 2.2 voor een toelichting op deze categorie) zijn deze verschillen mogelijk niet significant.

Het aandeel van het MKB in de totale waarde van overheidsopdrachten was bij alle soorten procedures kleiner dan het aandeel in de economie. MKB was verantwoordelijk voor 58% van de omzet in het bedrijfsleven in Nederland in 2014.

Bevinding 3. MKB'ers die zich inschrijven voor overheidsopdrachten winnen verhoudingsgewijs minder vaak dan grote ondernemingen.

Bij nationale en Europese procedures lag het percentage MKB onder inschrijvers in 2014 iets hoger dan het percentage onder winnaars (figuur 106). Bij meervoudig onderhandse procedures lagen de percentages gelijk en wonnen MKB'ers die zich inschreven verhoudingsgewijs even vaak als grote ondernemingen.

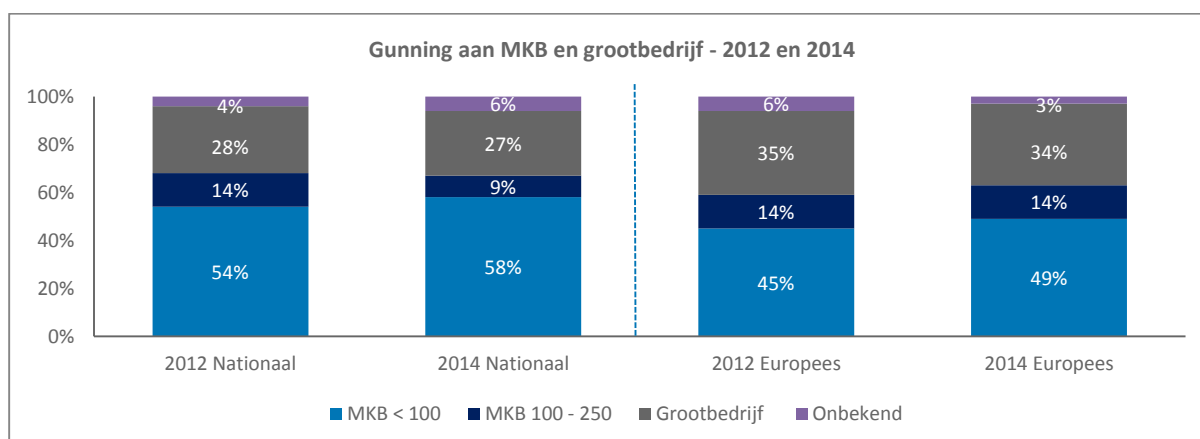


Figuur 106. Aandeel MKB onder inschrijvers en winnaars in 2014.

Bevinding 4. Het aandeel van het MKB in de gunning van overheidsopdrachten is tussen 2012 en 2014 niet of nauwelijks gestegen.

De gunning van overheidsopdrachten bij nationale en Europese procedures aan het MKB is in 2014 niet of nauwelijks gestegen ten opzichte van 2012, vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet (figuur 107).¹⁰⁵

In 2014 lag het aandeel MKB in gegunde Europese opdrachten iets hoger dan in 2012. Dit verschil kan deels worden verklaard door het percentage onbekende observaties (waarvan niet bekend is of ze behoren tot het MKB of het grootbedrijf), dat in 2012 hoger lag dan in 2014. Derhalve kan niet worden vastgesteld of sprake is van een significante stijging sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet.



Figuur 107. Gunning van overheidsopdrachten aan MKB en grootbedrijf in 2012 en 2014.

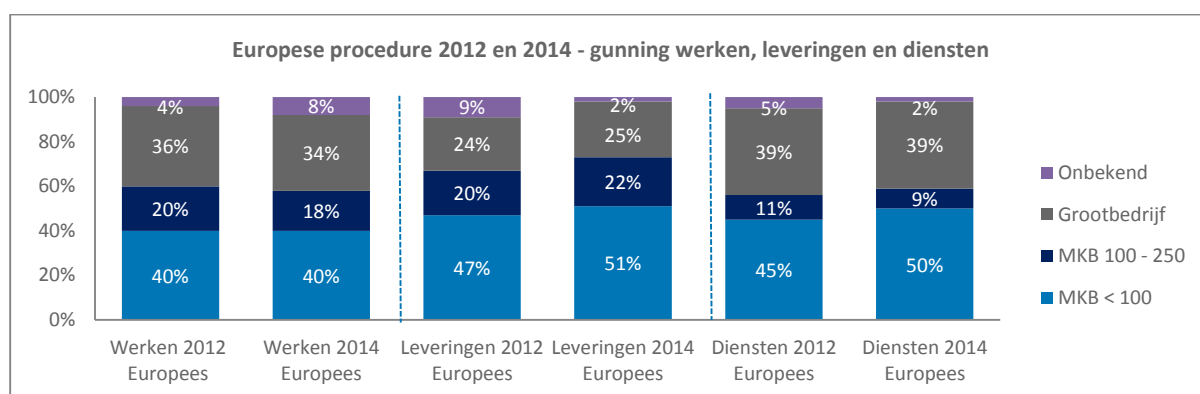
¹⁰⁵ Deze uitsplitsing kan niet gemaakt worden voor meervoudig onderhandse aanbestedingen. In 2012 zijn geen gegevens voor dit type procedure beschikbaar.

Bevinding 5. Sinds 2006 is sprake van een kleine, geleidelijke stijging van de deelname van het MKB.

Als een langjarig perspectief wordt gehanteerd, dan lijkt er sinds 2006 boven de Europese drempelwaarden sprake van een kleine, geleidelijke stijging van het aandeel MKB in de gunning van overheidsopdrachten: in 2006 57%, in 2008 60%, in 2012 59% en in 2014 63%.¹⁰⁶ Deze stijging heeft zich dus al enige tijd vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet in 2013 ingezet.

Dit wil overigens niet zeggen dat de Aanbestedingswet niet zou hebben bijgedragen aan de stijging van het aandeel MKB. In gesprekken is genoemd dat een deel van de aanbestedende diensten geanticipeerd heeft op de nieuwe wetgeving door al in de jaren vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet zijn aanbestedingsbeleid in lijn te brengen met de nieuwe wetgeving.

Bevinding 6. De deelname van het MKB aan Europese procedures is bij werken, leveringen en diensten gelijk gebleven in 2014 ten opzichte van 2012.



Figuur 108. Deelname MKB bij Europese werken, leveringen en diensten in 2012 en 2014.

Bevinding 7. Bij nationale werken is de deelname van het MKB in 2014 gedaald ten opzichte van 2012. Bij diensten is de deelname gestegen in deze periode.¹⁰⁷

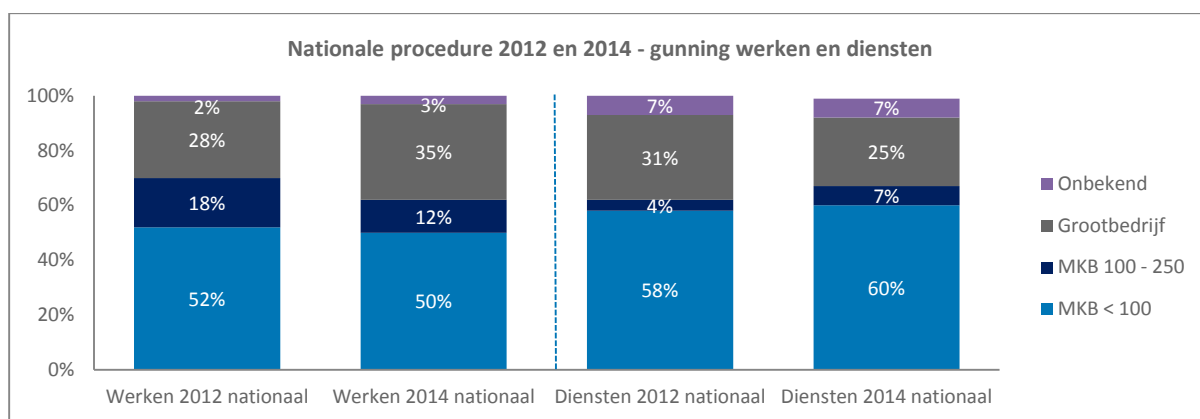
In 2014 zien we een kleine daling van de deelname van het MKB bij nationale werken ten opzichte van 2012 (figuur 109). Een mogelijke verklaring is dat sinds de inwerkingtreding van de Gids Proportionaliteit aanbestedende diensten, en dan met name decentrale overheden, de drempels waaronder ze werken onderhands aanbesteden hebben opgehoogd. Een mogelijk gevolg daarvan is dat de gemiddelde opdrachtwaarde van nationale procedures is gestegen, waardoor de toegang van het MKB tot nationale procedures is afgenomen. Hierbij past de kanttekening dat er sprake kan zijn van een verschuiving van nationaal naar onderhands, waardoor de toegang van het MKB niet per se is verslechterd. We kunnen deze hypothese niet toetsen, omdat er geen cijfers beschikbaar zijn over de ontwikkeling van de deelname van het MKB aan meervoudig onderhandse aanbestedingen en de volumeontwikkeling van meervoudig onderhandse aanbestedingen.

Bij nationale procedures uit de categorie 'diensten' is de deelname van het MKB in 2014 toegenomen. Een mogelijke verklaring vormen ontwikkelingen in de sector (zakelijke) dienstverlening.¹⁰⁸ Het aandeel MKB-ondernemingen is in deze sector ten opzichte van 2012 gestegen. Ook nam de omzet in de deze sector toe.

¹⁰⁶ Alleen voor Europese procedures zijn cijfers over eerdere jaren beschikbaar.

¹⁰⁷ Leveringen: Het aantal waarnemingen voor de nationale procedure is in deze categorie te gering voor een betrouwbare vergelijking.

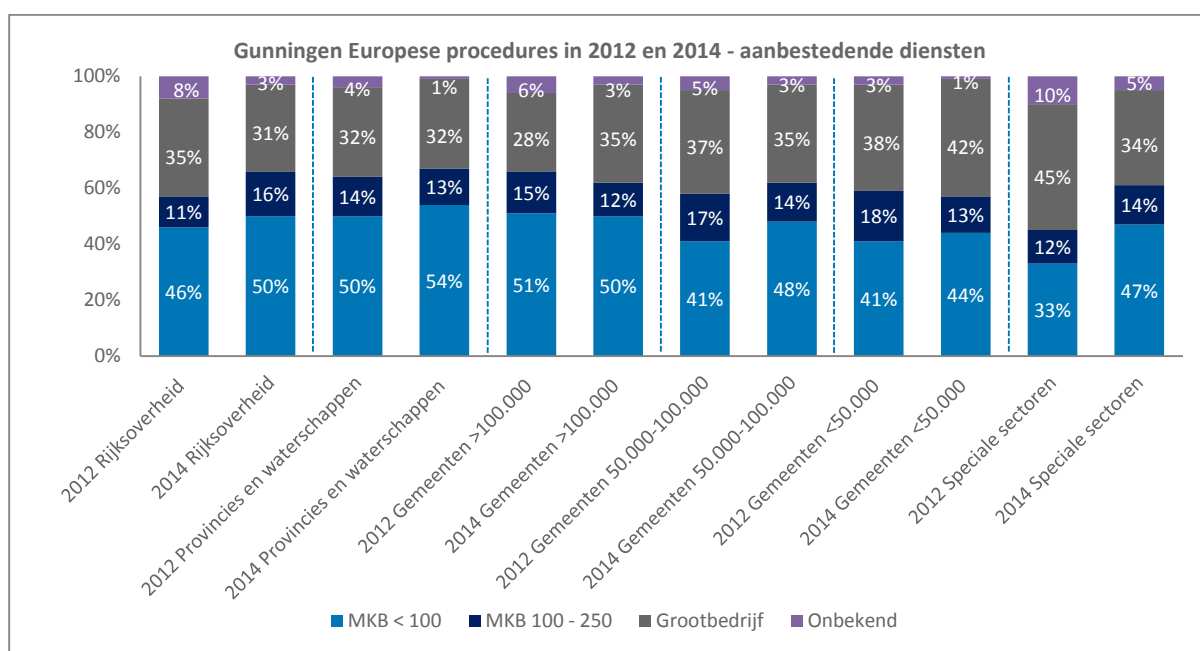
¹⁰⁸ Tot de zakelijke dienstverlening behoren onder andere: accountants, adverteerders, architecten, ingenieurs, IT-advies, advocatenkantoren, advieskantoren, marktonderzoek, notariaat, public relations, wetenschappelijk onderzoek en andere professionele diensten.



Figuur 109. Deelname MKB bij nationale werken en diensten in 2012 en 2014.

Bevinding 8. De deelname van het MKB aan Europese procedures¹⁰⁹ is gestegen bij speciale-sectorbedrijven en het Rijk.

Het percentage gunningen aan het MKB lag in 2014 het laagst bij kleine gemeenten (57%) en het hoogst bij provincies en waterschappen (67%) (figuur 110). In vergelijking met 2012 is bij speciale-sectorbedrijven de deelname van het MKB het sterkst gestegen (van 45% naar 61%). Ook bij de Rijksoverheid is de deelname van het MKB gestegen (van 57% naar 66%). Een deel van het verschil kan mogelijk worden verklaard door de relatief grote categorie 'onbekend' in 2012.



Figuur 110. Gunning van Europese aanbestedingsprocedures in 2012 en 2014. Uitgesplitst naar categorieën aanbestedende diensten.

¹⁰⁹ Voor Europese aanbestedingen geldt een publicatieplicht. De gegevens en het aantal waarnemingen zijn voor dit type procedure derhalve het meest representatief. De uitsplitsing naar categorieën aanbestedende diensten is vanwege het kleinere aantal waarnemingen bij nationale- en meervoudig onderhandse procedures niet gemaakt.

13.3. Proportionaliteit

Conclusie. De Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit hebben op een aantal aspecten bijgedragen aan meer proportioneel aanbesteden, bijvoorbeeld voor wat betreft het aantal en de zwaarte van de geschiktheidseisen, de toepassing van de model Eigen verklaring en de lengte van de termijnen. Op een aantal aspecten heeft de wet echter niet of beperkt geleid tot een zichtbare verandering in de aanbestedingspraktijk, bijvoorbeeld voor wat betreft het samenvoegen van opdrachten, het opdelen van opdrachten in percelen en de contractvoorwaarden. Ondernemers ervaren de eisen die worden gesteld in aanbestedingsprocedures nog regelmatig als onvoldoende proportioneel. Voor het MKB is dit vaker een reden om niet in te schrijven dan voor het grootbedrijf.

We baseren ons oordeel op de volgende bevindingen:

Bevinding 1. Het MKB oordeelt kritisch over zijn eigen toegang tot overheidsopdrachten.

In totaal vindt 28% van de ondernemers de toegang van het MKB verbeterd sinds de nieuwe Aanbestedingswet. Hier is 38% van de ondernemers het mee oneens. Het MKB oordeelt negatiever dan het grootbedrijf over hun eigen toegang tot overheidsopdrachten: in de enquête geeft 42% van het MKB aan minder mogelijkheden te ervaren om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingwet (19% van het MKB ervaart meer mogelijkheden) ten opzichte van 34% van het grootbedrijf (22% van het grootbedrijf ervaart meer mogelijkheden).

Bevinding 2. Aanbestedende diensten oordelen aanzienlijk positiever dan ondernemers over de toegang van het MKB.

In totaal vindt 47% van de aanbestedende diensten de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten verbeterd sinds de inwerkingtreding van de nieuwe wet; 28% is het hier mee oneens. Drie kwart van de aanbestedende diensten vindt dat het MKB voldoende mogelijkheden heeft om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten.

Bevinding 3. Twee derde van de ondernemers vond de eisen in aanbestedingsprocedures in het afgelopen jaar soms of regelmatig niet proportioneel. Voor het MKB was dit vaker een reden om niet in te schrijven dan voor het grootbedrijf.

In de enquête heeft twee derde van zowel het MKB als het grootbedrijf over het afgelopen jaar aangegeven, dat de eisen die in aanbestedingsprocedures werden gesteld soms of regelmatig niet proportioneel waren. Voor het MKB was dit vaker reden om niet in te schrijven op een overheidsopdracht (37% regelmatig en 50% soms) dan voor het grootbedrijf (16% regelmatig en 62% soms).

Bevinding 4. In 2014 zijn minder vaak eisen gesteld aan financiële en economische draagkracht dan in 2009. Het gemiddeld aantal gestelde eisen per aanbestedingsprocedure en de hoogte van deze eisen zijn eveneens afgenomen.

In 2014 zijn bij nationale en Europese procedures minder vaak eisen omtrent financiële en economische draagkracht gesteld dan in 2009. Bij meervoudig onderhandse aanbestedingen worden dergelijke eisen wel vaker gesteld. Het aantal eisen dat in procedures wordt gesteld aan financiële en economische draagkracht is afgenomen in 2014 in vergelijking met 2009.

De Aanbestedingswet stelt dat omzeteisen alleen zijn toegestaan wanneer de aanbestedende dienst dit zwaarwegend motiveert. Het aantal aanbestedingen in 2014 waarbij eisen omtrent de omzet zijn gesteld, is aanzienlijk gedaald ten opzichte van 2009. Zowel het MKB als aanbestedende diensten geven aan dat deze bepaling de toegang van het MKB heeft verbeterd.

Een andere wettelijke maatregel is het maximeren van de zekerheidsstelling. Deze mag ten hoogste 5% van de opdrachtwaarde bedragen. Indien toegepast was de zekerheidsstelling in 2014 vrijwel altijd gemaximeerd.

Bevinding 5. In 2014 zijn vaker eisen gesteld met betrekking tot technische en beroepsbekwaamheid dan in 2009. Er werden in 2014 per aanbestedingsprocedure gemiddeld ook meer eisen gesteld op dit vlak. De gestelde eisen sluiten wel beter aan bij de beginselen van proportionaliteit dan in 2009.

Bij vrijwel alle nationale en Europese aanbestedingen in 2014 werden eisen gesteld aan de technische en beroepsbekwaamheid van inschrijvers of gegadigden. In 2009 lag dit percentage op circa 90%. Ook bij meervoudig onderhandse procedures zijn in 2014 (aanzienlijk) vaker eisen gesteld (79%) dan in 2009 (18%). Voorts is ook het gemiddelde aantal gestelde eisen per aanbesteding is toegenomen.

Referenties zijn zowel in 2014 als in 2009 het vaakst gevraagd als bewijsmiddel voor het aantonen van technische en beroepsbekwaamheid. Het aantal gevraagde referentieprojecten is daarentegen afgenomen in 2014 in vergelijking met 2009.

De Gids Proportionaliteit schrijft voor dat aanbestedende diensten maximaal één referentie per kerncompetentie mogen stellen met een waarde van maximaal 60% van de totale opdrachtwaarde. Bij vrijwel alle aanbestedingen in 2014 is voldaan aan dit voorschrift, zowel voor wat betreft het aantal referenties als de maximale waarde.

Bevinding 6. Het gebruik van de Eigen verklaring is fors toegenomen bij alle type procedures. Bewijsmiddelen als de Gedragsverklaring aanbesteden/VOG RP, een verklaring van de Belastingdienst en een uittreksel uit het Handelsregister worden minder vaak gevraagd dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet.

Zowel klein-, midden- als grootbedrijf zien de introductie van de model Eigen verklaring als de maatregel uit de Aanbestedingswet die het meeste heeft bijgedragen aan de verbetering van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten. Het zorgt voor een aanzienlijke lastenverlichting, waarvan met name kleinere ondernemingen profiteren. Aanbestedende diensten zijn over het algemeen ook positief over het introduceren van de model Eigen verklaring, maar plaatsen ook kanttekeningen. Ten eerste verschuift de bewijslast naar de eindfase van de procedure, met mogelijk grote gevolgen als de winnaar bewijsstukken niet tijdig kan overleggen. Ten tweede opteren aanbestedende diensten voor het verder digitaliseren van de Eigen verklaring en de bewijsvoering, zodat het gebruiksgemak van de Eigen verklaring wordt vergroot en ondernemingen niet voor elke aanbesteding opnieuw dezelfde stukken hoeven aan te leveren.

Bevinding 7. Aanbestedende diensten hanteerden in 2014 bij nationale en meervoudig onderhandse procedures gemiddeld genomen een langere termijn tussen aankondiging en indiening offerte dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. Bij Europese procedures hanteerden aanbestedende diensten in 2014 veelal langere termijnen dan de wettelijke minimumtermijnen.

Bij nationale en meervoudig onderhandse aanbestedingen is gemiddeld genomen de lengte van de termijn tussen aankondiging van de opdracht en de datum voor het indienen van de offerte gestegen in 2014 in vergelijking met 2009. Bij Europese procedures is de lengte van deze termijn licht gedaald. Voor Europese procedures gelden gemiddeld genomen wel langere termijnen dan voor nationale en onderhandse procedures.

Bij Europese procedures wordt in het merendeel van de gevallen langere termijnen gehanteerd dan de minimumtermijnen. Dit geldt zowel voor de termijn tussen aankondiging en indiening van de offerte, de termijn tussen het verstrekken van de nota van inlichtingen en het indienen van de offerte als de termijn tussen voorlopige gunning en de datum van de opschortende vervaltermijn (Alcateltermijn). Alleen bij niet-openbare Europese aanbestedingen wordt regelmatig een kortere termijn gehanteerd dan de minimum opschortende termijn.

Bevinding 8. Inschrijfkosten worden door ondernemers vaker als disproportioneel ervaren dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. Inschrijfkosten werden in 2014 incidenteel vergoed.

In de gesprekken hebben meerdere ondernemers gewezen op de hoge kosten die ze bij sommige aanbestedingen moeten maken voor het opstellen van een inschrijving. Ze geven aan dat aanbestedende diensten verlangen dat offertes steeds verder en meer in detail worden uitgewerkt, en dat de extra kosten hiervan zelden worden vergoed. Dit geluid komt in het bijzonder uit de hoek van de creatieve industrie.

Bevinding 9. Aanbestedende diensten verlangden in 2014 minder vaak ongelimiteerde aansprakelijkheid dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet, maar boden weinig ruimte voor het doen van suggesties ten aanzien van de contractvoorwaarden en pasten zelden paritaire voorwaarden toe. Ondernemers ervaren problemen met het gebrek aan wederkerigheid bij de toepassing van contractvoorwaarden.

Ondernemers zijn relatief kritisch over de proportionaliteit van de contractvoorwaarden in vergelijking met andere eisen en voorwaarden. Alleen over de toepassing van sociale voorwaarden en eisen ten aanzien van financiële draagkracht oordelen ze kritischer. Ondernemers wijzen ten eerste op het eenzijdige karakter van contractvoorwaarden. Aanbestedende diensten zijn volgens hen niet of nauwelijks ontvankelijk voor suggesties van ondernemers voor aanpassingen in de contractvoorwaarden.

De cijfers onderschrijven dit beeld: aanbestedende diensten boden in 2014 weinig ruimte voor suggesties en minder dan in 2009. Bij procedures onder de Europese drempelwaarden is er het minst ruimte voor suggesties. Tevens wordt in beperkte mate gebruik gemaakt van paritaire (wederzijds opgestelde) voorwaarden. Ondernemers wijzen er verder op dat er nog geregeld sprake is van ongelimiteerde aansprakelijkheid. Onderzoek wijst uit dat aanbestedende diensten minder vaak ongelimiteerde aansprakelijkheid verlangen van inschrijvers dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet, maar dat bij circa 30% van de aanbestedingen dit nog steeds gebeurt, ondanks dat de Gids Proportionaliteit gelimiteerde aansprakelijkheid voorschrijft.

Bevinding 10. Opdrachten werden in 2014 even vaak samengevoegd als vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. Het samenvoegen van opdrachten gebeurde iets vaker boven de Europese drempelwaarden dan bij nationale en meervoudig onderhandse procedures. Het opdelen van opdrachten in meerdere percelen gebeurde iets vaker dan vóór de inwerkingtreding van de wet, en ook iets vaker boven dan onder de Europese drempelwaarden.

Aanbestedende diensten zijn verhoudingsgewijs positief over het effect van de bepalingen in de wet omtrent samenvoegen en opdelen in percelen op de toegang van het MKB. Dat desondanks niet minder vaak wordt samengevoegd en niet vaker wordt opgedeeld in percelen heeft te maken met een spanning die aanbestedende diensten ervaren tussen deze twee bepalingen in de wet en het streven naar efficiëntie en samenwerking. Het samenvoegen van opdrachten kan leiden tot besparing van kosten voor contractmanagement, terwijl het opdelen van opdrachten in percelen juist kans leiden tot hogere kosten. Verder bestaat onder inkopers onduidelijkheid over wanneer een opdracht mag worden samengevoegd of moet worden opgedeeld in percelen, en wanneer een motivering om af te wijken juridisch standhoudt.

Bevinding 11. De Gids Proportionaliteit levert een belangrijke bijdrage aan de proportionaliteit van de aanbestedingspraktijk.

Inkopers bij aanbestedende diensten zijn goed bekend met de Gids Proportionaliteit en het merendeel van hen maakt regelmatig gebruik van de Gids. Over de bruikbaarheid van de Gids zijn de inkopers verhoudingsgewijs kritisch. Ze wijzen erop dat de Gids nu een wettelijke status heeft, maar niet met dat doel is opgesteld. De Gids laat ruimte voor interpretatieverschillen en dat leidt tot onduidelijkheid voor inkopers, met als gevolg dat ze bij twijfel voorzichtigheid betrachten en soms hogere eisen stellen dan nodig is. Dit gaat ten koste van proportionaliteit bij aanbesteden.

13.4. Uniformiteit

Conclusie. De ambitie om met de Aanbestedingswet en de richtsnoeren een bijdrage te leveren aan de uniformering van de aanbestedingspraktijk is bereikt.

We baseren ons oordeel op de volgende bevindingen:

Bevinding 1. Ondernemers oordelen verhoudingsgewijs positief over de uniformiteit van de termijnen en de stappen die worden gehanteerd door aanbestedende diensten in aanbestedingsprocedures.

Hoewel minder uitgesproken, zijn ondernemers ook van mening dat de aanbestedingspraktijk meer uniform is dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet.

Bevinding 2. Het gebruik van de model Eigen verklaring is fors toegenomen.

Een belangrijke maatregel die in de wet en flankerend beleid is genomen om de uniformering van de aanbestedingspraktijk te bevorderen, is het verplichte gebruik van de model Eigen verklaring. Dit is een uniform formulier voor alle aanbestedende diensten. Het gebruik van de Eigen verklaring is fors toegenomen bij zowel nationale, Europese als meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedures ten opzichte van vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. In 2014 is bij vrijwel alle nationale en Europese aanbestedingen om een Eigen verklaring gevraagd en bij circa twee derde van de meervoudig onderhandse aanbestedingen in de steekproef.

Bevinding 3. Aanbestedende diensten zijn meervoudig onderhandse procedures meer uniform aan nationale en Europese procedures gaan inrichten.

Meervoudig onderhandse aanbestedingen uit de steekproef van 2014 lijken op verschillende aspecten van de procedure meer op nationale en Europese procedures dan in 2009 het geval was. Zo is de gemiddelde termijn tussen de aankondiging van de opdracht en het indienen van de offerte bij meervoudig onderhandse procedures bijna verdubbeld van 16 naar 29 dagen, waarmee het verschil met nationale (41 dagen) en Europese procedures (49 dagen) aanzienlijk kleiner is geworden. Ook werden in 2014 bij meervoudige onderhandse procedures vaker eisen gesteld aan de financiële en economische draagkracht en de technische en beroepsbekwaamheid van inschrijvers en gegadigden dan in 2009. Ook op deze aspecten van de procedure is het verschil met nationale en Europese procedures kleiner geworden.

Bevinding 4. Het ARW en de Gids Proportionaliteit leveren een belangrijke bijdrage aan de uniformering van de aanbestedingspraktijk.

Aanbestedende diensten oordelen met name positief over de bijdrage van het Aanbestedingsreglement Werken 2012: een ruime meerderheid (circa 80%) is van mening dat het ARW bijdraagt aan de uniformering van de aanbestedingspraktijk. Ook over de bijdrage van de Gids Proportionaliteit aan uniformering oordelen aanbestedende diensten verhoudingsgewijs positief. Enerzijds schept de Gids duidelijkheid in welke procedures, termijnen en voorwaarden in welke situatie proportioneel zijn, anderzijds laat de Gids ruimte voor interpretatie, waardoor verschillen kunnen ontstaan in de toepassing van voorschriften en de bijdrage aan uniformering kleiner is dan van het ARW. De bijdrage van de Richtsnoeren Leveringen en Diensten aan uniformering is volgens aanbestedende diensten het minst groot. Dit is opvallend, omdat de Richtsnoeren – evenals het ARW – in de eerste plaats bedoeld is om de uniformering van de aanbestedingspraktijk (onder de Europese drempels) te bevorderen, terwijl de Gids Proportionaliteit in de eerste plaats bedoeld is om richtinggevend te zijn voor wat betreft proportioneel aanbesteden.

13.5. Innovatie en duurzaamheid

Met de Aanbestedingswet is beoogd om naast proportionaliteit en uniformering ook ruimte te bieden voor innovatief en duurzaam inkopen. Met duurzaam inkopen wordt bedoeld op de mogelijkheid om via aanbestedingen beleidsdoelstellingen te bereiken op het gebied van milieu en sociale omstandigheden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het minimaliseren van de effecten van het product of productieproces op het milieu, het helpen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan en thema's als kinderarbeid en mensenrechten.

Conclusie. De ruimte die de wet biedt voor innovatie en duurzaam inkopen wordt in de praktijk ten dele gebruikt. EMVI wordt weliswaar vaker toegepast, maar daarin ligt meer nadruk op het criterium 'prijs' dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet. De criteria 'innovatie' en 'duurzaamheid' worden nog relatief weinig gehanteerd als beoordelingscriteria. Er wordt ook zelden gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de wet biedt om varianten toe te staan.

We baseren ons oordeel op de volgende bevindingen:

Bevinding 1. Er is in vergelijking met vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet sprake van een toename van het gebruik van EMVI bij alle type aanbestedingsprocedures.

Er is sprake van een stijging van het gebruik van EMVI in 2014 ten opzichte van 2009 bij nationale en Europese procedures variërend van circa 5% tot 20%. Bij meervoudig onderhandse procedures werd in 2014 59% van de aanbestedingen gegund op basis van EMVI. Bij leveringen en diensten werd in 2014 vaker op EMVI gegund (circa 90%) dan bij werken (75%). Bij werken is wel sprake van de sterkste stijging ten opzichte van 2009 (was circa 40%).

Bevinding 2. Binnen EMVI worden 'innovatie' en 'duurzaamheid' relatief weinig, en niet vaker dan in 2009, gehanteerd als beoordelingscriteria. Bovendien is het gewicht dat wordt toegekend aan het criterium 'prijs' bij de beoordeling op EMVI toegenomen.

Als in 2014 EMVI is toegepast, is bij minder dan 15% van de aanbestedingen 'duurzaamheid' als criterium gehanteerd. En bij minder dan 5% is 'innovatie' een criterium. Deze percentages zijn nagenoeg gelijk aan 2009.

Bij EMVI werd in 2014 bij 43% van de aanbestedingen 'prijs' voor meer dan 50% meegewogen bij het bepalen van de eindscore. In 2009 werd bij 27% van de aanbestedingen prijs voor meer dan 50% meegewogen.

Bevinding 3. Ondernemers en aanbestedende diensten onderschrijven over het algemeen het uitgangspunt 'EMVI, tenzij'. Ze ervaren in de praktijk echter problemen bij de toepassing van EMVI. Een oplossing voor deze problemen zitten volgens ondernemers niet in het aanpassen van de regelgeving omtrent EMVI, maar in het verbeteren van de toepassing van de regels door aanbestedende diensten.

Ondernemers wijzen er ten eerste op dat kwalitatieve gunningscriteria soms onduidelijk zijn geformuleerd en dat het voor hen moeilijk is om zich onderscheiden op deze criteria ten opzichte van de concurrentie.

Ten tweede vinden ze dat prijs geregeld onevenredig zwaar meetelt. Dat wil zeggen: 1) aan prijs is een relatief hoog wegingspercentage toegekend; 2) bij prijs wordt scherper beoordeeld dan bij kwalitatieve gunningscriteria (dat wil zeggen: er is een groter verschil tussen de hoogste en de laagste score). Uit het feitenonderzoek blijkt dat prijs inderdaad een meer belangrijke rol is gaan spelen binnen EMVI: bij ruim twee vijfde van de nationale en Europese procedures (43%) had prijs in 2014 een wegingsfactor van 50% of meer, tegen een kwart (27%) in 2009. Aanbestedende diensten hebben hierover aangegeven dat ze het motiveren van de keuze voor gunning op laagste prijs in sommige gevallen lastig vinden en kiezen voor gunning op EMVI waarin prijs relatief zwaar meeweegt.

Ten derde wijzen ondernemers erop dat de administratieve lasten inschrijfkosten zijn toegenomen door EMVI. Die toename staat volgens hen niet altijd in verhouding tot de voordelen van EMVI (i.e. meer ruimte voor kwaliteit). Uit onderzoek van Ecorys naar de administratieve lasten van de Aanbestedingswet blijkt ook dat de administratieve lasten als gevolg van EMVI zijn toegenomen.

Bevinding 4. In 2014 worden, net als in 2009, bij nationale en Europese procedures zelden varianten toegestaan.

Bij 2% van de onderzochte aanbestedingen in 2014 is vermeld dat varianten zijn toegestaan. Dit aandeel lag op 3% in 2009.

Bevinding 5. In 2014 zijn opdrachten vaker functioneel gespecificeerd bij nationale, Europese en meervoudig onderhandse aanbestedingen dan vóór de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet.

De Gids Proportionaliteit noemt ook nog functioneel in plaats van technisch specificeren als alternatief om innovatie te bevorderen. Functioneel specificeren biedt meer ruimte voor innovatieve oplossingen.

Bevinding 6. Na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet worden vaker sociale voorwaarden toegepast in aanbestedingen dan ervoor. Milieuvoorwaarden werden even vaak toegepast in 2014 als in 2009.

Naast de gunningsfase (bij de toepassing van EMVI) is het ook mogelijk om in andere fasen van de aanbestedingsprocedure eisen en voorwaarden te stellen op het gebied duurzaamheid. De vergelijking van aanbestedingen in 2009 met die in 2014 laat zien dat na de inwerkingtreding van de wet vaker sociale voorwaarden worden toegepast dan ervoor. In vergelijking met 2009 worden sociale voorwaarden in 2014 verhoudingsgewijs vaker gesteld in de vorm van contractvoorwaarden en minder vaak in de vorm van geschiktheidseisen. Milieuvoorwaarden worden even vaak toegepast in 2014 als in 2009. Wel gebeurt dit vaker als gunningscriterium en minder vaak als geschiktheidseis of contractvoorwaarden.

Ondernemers, zowel MKB'ers als het grootbedrijf, hebben kritiek op de toepassing van sociale voorwaarden in aanbestedingsprocedures. Relatief veel ondernemers geven in de enquête aan dat hun eigen toegang tot overheidsopdrachten is verslechterd door de wijze waarop sociale voorwaarden in aanbestedingen worden toegepast. Sociale voorwaarden worden in vergelijking met andere eisen en voorwaarden het minst proportioneel gevonden. Verhoudingsgewijs veel ondernemers zijn van mening dat sociale voorwaarden in het afgelopen jaar ook niet in verhouding stonden tot de aard en omvang van opdrachten. Ze vinden de situatie bovendien verslechterd ten opzichte van de situatie vóór de inwerkingtreding van de wet. Gesprekken bevestigen dit beeld. Ondernemers geven onder meer aan dat het bij middelgrote en kleine aanbestedende diensten nog regelmatig gebeurt dat een SROI-eis (*social return on investment*) wordt gesteld, bedoeld om mensen met een uitkering een baan of leerwerkplek te bieden, als percentage van de totale opdrachtsom in plaats van als percentage van de loonsom. Dat laatste zou meer passend zijn omdat bij bepaalde werken en leveringen de niet-arbeidsgerelateerde kosten verhoudingsgewijs groot zijn en de ruimte om SROI toe te passen klein. Ook wijzen ondernemers erop dat te weinig rekening wordt gehouden met het niveau van het werk: specialistische werkzaamheden of werkzaamheden waarvoor een hoger opleidingsniveau is vereist lenen zich minder goed voor SROI.

Hierbij past de kanttekening dat de toename in de toepassing van sociale voorwaarden in aanbestedingen niet het gevolg van de nieuwe wet lijkt te zijn, maar eerder het gevolg van veranderingen in het (aanbestedings)beleid van aanbestedende diensten. De aandacht van overheden voor zaken als SROI is toegenomen in de afgelopen jaren en aanbestedingen worden gebruikt om doelstellingen op dit terrein te realiseren.

Bijlage 1: Beoordelingskader feitenonderzoek

Deze bijlage bevat het beoordelingskader dat is gebruikt voor het feitenonderzoek over het jaar 2014. Voor het beoordelingskader dat is gebruikt voor het feitenonderzoek over 2009 wordt verwezen naar het destijds verschenen rapport van Berenschot.¹¹⁰ Voor een aantal onderwerpen was de informatie uit het onderzoek van Berenschot niet toereikend om een vergelijking te kunnen maken tussen 2009 en 2014. In die gevallen is aanvullend onderzoek gedaan over 2009.

Vragen feitenonderzoek 2014

Basisinformatie: Typologie aanbestedende dienst en aanbesteding

1. Type aanbestedingsprocedure (boven en onder drempel) + motivering (ja/nee)
 - a. Meervoudig onderhandse procedure
 - b. Openbare aanbesteding (nationaal)
 - c. Niet-openbare aanbesteding (nationaal; werken)
 - d. Openbare procedure (Europees)
 - e. Niet-openbare procedure (Europees)
2. Type aanbestedende dienst¹
 - a. Rijksoverheid (incl. ZBO's en agentschappen)
 - b. Provincie en waterschappen
 - c. Grote gemeenten (> 100.000)
 - d. Middelgrote gemeenten (50.000-100.000)
 - e. Kleine gemeenten (<50.000)
 - f. Overig (Academische ziekenhuizen, politie, publiek gefinancierde hogescholen en universiteiten en regionale opleidingscentra (ROC))
 - g. Speciale sectorbedrijven
3. Type aanbesteding¹
 - a. Werken
 - b. Leveren
 - c. Diensten
4. Bedrag van aanbesteding
5. Is er sprake van meerdere verschillende opdrachten binnen de aanbesteding (ja/leeg). Zijn opdrachten samengevoegd?
6. Is er sprake van verschillende percelen (ja/leeg)
7. Wijze van inleveren offerte (uitsluitend digitaal, 1, 2, 3, meer dan 3-voud)
8. Worden aan combinaties van inschrijvers hogere eisen gesteld?
 - a. Ja/Leeg
 - b. Zo ja, namelijk:
9. Worden aanvragen technisch of functioneel gespecificeerd¹¹¹ (voornamelijk functioneel/zowel technisch als functioneel /voornamelijk technisch/ leeg)

¹¹⁰ Berenschot. (2009). Feitenonderzoek voorwaarden in de aanbestedingspraktijk.

¹¹¹ Een functionele specificatie beschrijft de functie die een product, dienst of werk moet vervullen. Een technische specificatie beschrijft de exacte kenmerken waaraan een product, werk of dienst moet voldoen.

Welke termijnen worden er gehanteerd gedurende de gehele procedure?

10. Datum vooraankondiging
11. Datum aankondiging (publicatiedatum)
12. Datum indiening van vragen (eerste ronden)
13. Datum indienen bedrijfsgegevens bij niet openbare procedure
14. Datum verstrekken eerste nota van inlichtingen
15. Datum indiening van vragen (tweede ronden)
16. Datum verstrekken tweede nota van inlichting
17. Datum indienen offerte (sluitingsdatum)
18. Datum gunning
19. Datum opschorting vervaltermijn

Welk percentage van de gemaakte offertekosten worden vergoed?

20. Ja/Nee/Leeg
21. Zo ja, vastgesteld in feitelijk percentage en/of bedrag:

Wordt er verwezen naar een klachtenmeldpunt binnen of buiten de aanbestedende dienst (zoals de commissie van aanbestedingsexperts) waar ondernemers naar toe kunnen bij klachten? (Ja/Leeg)

In welke mate wordt er door de aanbestedende diensten gevraagd bij de offerte diverse verklaringen te voegen? (meerdere antwoorden mogelijk)

22. Eigen verklaring (Artikel 1.19 Aw 2012)
23. Gedragsverklaring (Artikel 2.89 lid 2 en Artikel 4.1 Aw 2012)
24. Uittreksel handelsregister (Artikel 2.89 lid 1 Aw 2012)
25. Verklaring belastingdienst (Artikel 2.89 lid 3 Aw 2012)
26. Hoe recent moet verklaring van derde instantie¹¹² zijn: (geen eis of langer dan 12 maanden, maximaal 12 maanden, maximaal 6 maanden, tussen 3 en 6 maanden, maximaal 3 maanden, tussen 1 en 3 maanden, maximaal 1 maand).

Welke eisen worden er door aanbestedende diensten gevraagd ter toetsing van “beroepsbevoegdheid”? (meerdere antwoorden mogelijk)

27. Geen eisen
28. Bewijs van inschrijving beroepsregister of handelsregister (Artikel 2.98 lid 1 Aw 2012)
29. Bewijs bijzondere vergunning of lid organisatie (Artikel 2.98 lid 2 Aw 2012)

Welke eisen worden er door aanbestedende diensten gevraagd ter toetsing van “financieel en economische draagkracht”? (meerdere antwoorden mogelijk)

30. Geen eisen
31. Bankverklaring (Artikel 2.91 lid 1a Aw 2012) (ja/leeg)
32. Bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's (Artikel 2.91 lid 1a Aw 2012) (ja/leeg)
33. Overlegging van balansen of van balansuittreksels (Artikel 2.91 lid 1b Aw 2012) (bijv. in jaarrekeningen, Winst & Verlies rekeningen) (ja/leeg)
34. Verklaring totale omzet (Artikel 2.91 lid c Aw 2012) of verklaring omzet van de bedrijfsactiviteit die het voorwerp van de overheidsopdracht is (Artikel 2.91 lid c Aw 2012) (ja/leeg)
 - a. Zo ja, aantal jaren waarover omzet moet worden opgegeven (1, 2 of 3).
 - b. Zo ja, gevraagd niveau omzet (€.....).
 - c. Zo ja, motivatie van aanbestedende dienst (ja/nee). Bij ja, motivatie opnemen.
35. Zekerheidsstelling (waarborgsom of bankgarantie (Ja/Leeg)
 - a. Zo ja, hoogte €... of percentage %
 - b. Zo ja, motivatie van aanbestedende dienst (Ja/Nee). Bij ja motivatie opnemen.

¹¹² Een derde instantie betreft een andere organisatie dan de ondernemer zelf, bijvoorbeeld de Belastingdienst.

Welke ‘oude’ eisen worden er door aanbestedende diensten gevraagd ter toetsing van “financieel en economische draagkracht”? (meerdere antwoorden mogelijk).

- 36. Aanleveren complete jaarverslagen van recente jaren (Artikel 48 lid 1b Aw 2012)
 - a. Ja/Leeg
 - b. Aantal jaren (1, 2, 3 of meer).
- 37. Meerdere financiële gegevens inclusief het conform een vastgesteld format berekenen van opgegeven indicatoren zoals rentabiliteit (Artikel 48 lid 4 Aw 2012)
 - a. Ja/Leeg
 - b. Aantal financiële gegevens (1, 2, 3 of meer)
 - c. Aantal jaren waarover kengetallen moeten worden berekend (1, 2, 3 of meer).

Welke eisen worden er door aanbestedende diensten gevraagd ter toetsing van “technische en beroepsbekwaamheid”? (meerdere antwoorden mogelijk)

- 38. Geen eisen
- 39. Referentieprojecten per kerncompetentie (Ja/Leeg) Zo ja,
 - a. Aantal gevraagde projecten (max 1 per kerncompetentie) Bij meer referenties motivatie (Ja/Nee. Ja, motivatie opnemen.
 - b. Gevraagde omzeteis referentieprojecten (geen eis, €..., anders, namelijk) (mag niet meer waarde hebben dan 60% van de raming van de waarde van de opdracht).
 - c. Omschrijving van eisen (Geen eis, in algemene zin vergelijkbaar, identiek aan de opdracht, specifieke eis benoemd).
 - d. Tevredenheidsverklaring en omschrijving volgens format.
- 40. Omschrijving waarom inschrijver technisch gezien in staat is opdracht uit te voeren.
- 41. Omschrijving van maatregelen om de kwaliteit te borgen (Artikel 2.93 lid 1d Aw 2012) (ja/leeg).
- 42. Omschrijving van de mogelijkheden voor ontwerp en onderzoek (Artikel 2.93 lid 1d Aw 2012) (ja/leeg).
- 43. Omschrijving van diploma's van de bij de inschrijver werkende mensen (in het bijzonder van leiding) (Artikel 2.93 lid 1f Aw 2012) (ja/leeg).
- 44. Omschrijving van maatregelen gericht op milieubeheer (Artikel 2.93 lid 1g Aw 2012) (ja/leeg).
- 45. Omschrijving van het gedeelte dat de dienstverlener evt. in onder aanneming wil geven (Artikel 2.93 lid 1j Aw 2012) (ja/leeg).
- 46. Bewijzen m.b.t. te leveren producten d.m.v. monsters, beschrijvingen of foto's, certificaten (Artikel 2.93 lid 1k Aw 2012) (ja/leeg).
- 47. Controle door/namens aanbestedende dienst op productiecapaciteit, technische capaciteit, mogelijkheden inzake ontwerpen & onderzoek en kwaliteitsborging; (Artikel 2.93 lid 1^e Aw 2012) (ja/leeg).
- 48. Verklaring van laatste 3 jaar over gemiddelde jaarlijkse personeelsbezetting, de aannemer en de omvang kaderpersoneel gedurende de laatste drie jaar; (Artikel 2.93 lid 1h Aw 2012) (ja/leeg).
- 49. Lijst werken van afgelopen vijf jaar (met certificaten dat de werken naar behoren zijn uitgevoerd, bedrag van de werken, de plaats en het tijdstip uitvoering en bewijs volgens regels gewerkt) (Artikel 2.93 lid 1a Aw 2012) (ja/leeg).
- 50. Lijst leveringen of diensten van afgelopen drie jaar (met vermelding bedrag en datum en opdrachtgever) (Artikel 2.93 lid 1b Aw 2012) (ja/leeg).
- 51. Verklaring over beschikking van de outillage, het materieel en de technische uitrusting; (Artikel 2.93 lid 1i Aw 2012) (ja/leeg).

Welke ‘oude’ eisen worden er door aanbestedende diensten gevraagd ter toetsing van “technische en beroepsbekwaamheid”? (meerdere antwoorden mogelijk)

- 52. Certificaat voor een kwaliteitssysteem (bv ISO 9001) (Ja/Leeg)
 - a. Eigen verklaring dat er certificaat is (Ja/Leeg)
 - b. Kopie certificaat (Ja/Leeg)
- 53. Verklaring norm/certificaat milieubeheer (Ja/Leeg)
 - a. Eigen verklaring dat er certificaat is (Ja/Leeg)
 - b. Kopie certificaat (Ja/Leeg)
- 54. Referenties
 - a. Met een tevredenheidsverklaring (geen datumeis, 12< <3 maanden, < 3 maanden).

- b. Met een omschrijving van de projecten volgens format (Omschrijving van eisen (Geen eis, in algemene zin vergelijkbaar, identiek aan de opdracht, specifieke eis benoemd.)
- c. Indien specifieke eis: omschrijf. (Ja/leeg).

Welke andere eisen worden gesteld?

- 55. Anders Ja/Leeg
- 56. Omschrijf

Wat is de opzet van het selectieproces en de boordeling van de bewijsstukken?

- 57. Gunningscriterium (EMVI/Prijs/Anders)
 - a. Bij afwijking van EMVI, wordt dit door de aanbestedende dienst gemotiveerd? (Ja/Leeg). Bij ja, motivatie opnemen.
 - b. Als er wordt gekozen voor EMVI zijn varianten toegestaan? (Ja/Nee/Leeg)
- 58. Duurzaamheidseisen:¹¹³ Sociale voorwaarden (ja/leeg). Bij ja, aantal opnemen. In welke fase/onderdeel?
 - a. Randvoorwaarden (selectie-eisen/geschiktheidseisen)
 - b. Besteksvoorwaarden
 - c. Uitsluitingsgronden
 - d. Gunningscriteria
 - e. Uitvoeringsvoorwaarden
- 59. Duurzaamheidseisen: Milieucriteria (ja/leeg). In welke fase/onderdeel?
 - a. Randvoorwaarden (selectie-eisen/geschiktheidseisen)
 - b. Besteksvoorwaarden
 - c. Uitsluitingsgronden
 - d. Gunningscriteria
 - e. Uitvoeringsvoorwaarden
- 60. Alleen bij niet-openbare procedure:
 - a. Zijn de selectiecriteria en regels voor de uitnodiging dan wel beoordeling geschiktheidseisen bekend gemaakt (art. 2.99)? (Ja/Leeg)
 - b. Is er sprake van een loting bij de selectie in het uitnodigingsproces? (Ja/Leeg)
 - c. Zijn de wegingsfactoren bij het proces van uitnodigen vermeld? (Ja/Leeg) Indien ja: aangeven van de gewichten die gehanteerd worden, bij de verschillende criteria.

Welke gunningscriteria worden er gesteld door aanbestedende diensten in aanbestedingsdocumenten en hoe zwaar wegen deze eisen? Onderstaande punten zijn gunningscriteria van aanbestedende diensten.

- 61. Prijs (Ja/Leeg) Bij ja, weging in % van totaal.
- 62. Kwaliteit (in brede zin, ook leveringssnelheid etc.) (Ja/Leeg) Bij ja, weging in % van totaal
- 63. Duurzaamheid milieutechnisch (bijv. energieverbruik) (Ja/Leeg). Bij ja, weging in % van totaal
- 64. Innovatieve toepassingen (bijv. via varianten) (Ja/Leeg). Bij ja, weging in % van totaal
- 65. Overige aspecten (Ja/Leeg). Bij ja, weging in % van totaal

Contractvoorwaarden: Welke contractvoorwaarden stellen aanbestedende diensten in aanbestedingen?⁸

- 66. Aansprakelijkheid?
 - a. Ja/Leeg
 - b. Zo ja, gelimiteerd of ongelimiteerd
- 67. Uitgebreid gebruikersrecht? (Ja/Leeg)
- 68. Intellectueel eigendom?
 - a. Ja/Leeg
 - b. Bij ja, geldigheidsduur na afronding opdracht? (Ja/Nee/Leeg)
- 69. Meest begunstigde clausule? (Ja/Leeg)
- 70. Paritaire (wederzijds opgestelde) voorwaarden? (Ja/Nee/Leeg) Bij nee, motivatie?
 - a. Ja/Leeg
 - b. Bij motivatie, omschrijving:

¹¹³ Duurzaamheidseisen (sociale criteria en milieucriteria) kunnen tijdens verschillende fasen van het aanbestedingsproces worden opgenomen.

71. Mogelijkheden voor suggestie van inschrijvers voor aanpassingen conceptovereenkomst of afwijken inkoopvoorwaarden (Ja/Nee/Leeg)

Is de opdrachtwaarde al gepubliceerd? Van de aanbestedingen wordt vastgesteld of er in de gunningsaankondiging een bedrag staat vermeld.

72. Definitieve opdracht waarde: er is een gunningsaankondiging, het bedrag waarvoor gegund is staat vermeld. Overnemen van exacte bedrag.
73. Het bedrag staat niet vermeld: er is wel een gunningsaankondiging, maar hierin is niet het bedrag opgenomen of het bedrag waarvoor gegund is blijkt niet (met zekerheid) te achterhalen.
74. Gunningsaankondiging (nog) niet gepubliceerd: De aanbesteding is niet afgesloten met een gunningsaankondiging, simpelweg omdat de aanbesteding nog loopt of omdat deze nooit is afgemeld.

Bijlage 2: Enquêtes

In deze bijlage presenteren we achtereenvolgens de vragen uit de enquêtes die zijn uitgezet onder (A) aanbestedende diensten en (B) ondernemers.

A. Vragen enquête aanbestedende diensten

1. Voor welk type overheidsorganisatie bent u werkzaam?

- Rijksoverheid (kerndepartementen, Agentschappen/ZBO's)
- Provincie
- Waterschap
- Grote gemeente (>100.000 inwoners)
- Middelgrote gemeente (50.000-100.000 inwoners)
- Kleine gemeente (<50.000 inwoners)
- Gemeentelijke samenwerkingsverband
- Speciaal-sectorbedrijf
- Overig, namelijk:

2. Welke functie vervult u hoofdzakelijk?

- Inkoper, aanbestede
- Hoofd inkoop/ aanbesteden, coördinator inkoop/ aanbesteden, inkoopmanager
- Adviseur of begeleider inkoop/ aanbesteden
- Bestuurder/ directeur
- Beleidsmedewerker
- Juridisch medewerker
- Anders, namelijk

3. In welke mate houdt u zich bezig met overheidsaanbestedingen?

- Dit is mijn hoofdtaak
- Dit is voor mij geen hoofdtaak
- Ik hou me hier helemaal **niet** mee bezig

4. Bij hoeveel aanbestedingen/inkooptrajecten bent u het afgelopen jaar betrokken geweest?

- 0-5
- 5-25
- 25-100
- Meer dan 100

5. Met welk type aanbestedingen heeft u vooral te maken?

Wanneer u met meerdere typen aanbestedingen te maken heeft, kies dan het type kiest waar u het meeste mee te maken heeft.

- Werken
- Leveringen
- Diensten

6. Met welk van onderstaande procedures heeft u ervaring?

- Europese openbare procedures;
- Europese niet-openbare procedures (met voorselectie);
- Nationale openbare aanbestedingsprocedures;
- Nationale niet-openbare procedures (met voorselectie);
- Meervoudig onderhandse procedures;

- Enkelvoudig onderhandse procedures.

7. Met welke branche en welk type bedrijven heeft u de meeste ervaring?

- Bouwnijverheid
- Industrie
- Informatie en communicatie
- Handel
- Horeca
- Landbouw, bosbouw en visserij
- Zakelijke dienstverlening
- Anders, namelijk:

8. Heeft u ook ervaring met aanbestedingsprocedures in de periode voor het van kracht worden van de nieuwe Aanbestedingswet (voor 1 april 2013)? (Ja/Nee)

9. De volgende stellingen gaan over uw ervaringen met de toegang van MKB-ondernemers tot overheidsopdrachten.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen? (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

- MKB-ondernemers hebben voldoende mogelijkheden om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten
- MKB-ondernemers hebben meer mogelijkheden om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten sinds de nieuwe Aanbestedingswet
- Jonge MKB-ondernemers (< 5 jaar) hebben voldoende mogelijkheden om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten
- Jonge MKB-ondernemers (< 5 jaar) hebben meer mogelijkheden om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten sinds de nieuwe Aanbestedingswet

10. Heeft u speciale voorzieningen getroffen om de toegang voor jonge MKB-ondernemers (< 5 jaar) te verbeteren? (Ja/Nee)

11. Heeft u speciale voorzieningen getroffen om de toegang voor zzp'ers te verbeteren? (Ja/Nee)

12. De nieuwe Aanbestedingswet kent een aantal belangrijke veranderingen (verplichtingen en geboden) voor aanbestedende diensten.

In welke mate hebben onderstaande veranderingen in de wet de mogelijkheden voor het MKB om deel te nemen aan overheidsopdrachten verbeterd (of verslechterd)? (Sterk verslechterd, verslechter, neutraal, verbeterd, sterk verbeterd of ik weet het niet)

- Verbod op onnodig samenvoegen van opdrachten
- Verplichting om opdrachten op te knippen in percelen
- Verplichting om gebruik te maken van het vastgestelde model Eigen Verklaring
- De Gedragsverklaring aanbesteden (GVA) vervangt de Verklaring omtrent gedrag (VOG, VOG-rp)
- Er mogen geen omzeteisen worden gesteld, tenzij daar zwaarwegende argumenten voor zijn (en in dat geval maximaal 300% van de opdrachtwaarde)
- Er mag maximaal één referentie per benoemde kerncompetentie worden gevraagd
- Verplichting van EMVI voor Europese aanbestedingen en voor Werken onder de drempel
- Verplichting voor aanbestedende diensten om keuzes te motiveren
- Selectie van leveranciers door aanbestedende diensten op objectieve gronden
- Keuze van aanbestedende diensten voor het type procedure op objectieve gronden
- Mogelijkheid om een klacht in te dienen bij Commissie van Aanbestedingsexperts

13. In welke mate hebben onderstaande veranderingen in de wet uw mogelijkheden om een goede prijs-kwaliteit verhouding te realiseren (van het ingekochte product) verbeterd? (Sterk verslechterd, verslechter, neutraal, verbeterd, sterk verbeterd of ik weet het niet)

- Verbod op onnodig samenvoegen van opdrachten
- Verplichting om opdrachten op te knippen in percelen
- Verplichting om gebruik te maken van het vastgestelde model Eigen Verklaring
- De Gedragsverklaring aanbesteden (GVA) vervangt de Verklaring omtrent gedrag (VOG, VOG-rp)
- Er mogen geen omzeteisen worden gesteld, tenzij daar zwaarwegende argumenten voor zijn (en in dat geval maximaal 300% van de opdrachtwaarde)
- Er mag maximaal één referentie per benoemde kerncompetentie worden gevraagd
- Verplichting van EMVI voor Europese aanbestedingen en voor Werken onder de drempel
- Verplichting voor aanbestedende diensten om keuzes te motiveren
- Selectie van leveranciers door aanbestedende diensten op objectieve gronden
- Keuze van aanbestedende diensten voor het type procedure op objectieve gronden
- Mogelijkheid om een klacht in te dienen bij Commissie van Aanbestedingsexperts

14. Geef voor elk van onderstaande eisen/voorwaarden aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen:

De uitwerking van het proportionaliteitsbeginsel (in de wet en in flankerend beleid) stelt mij in staat om een goede prijs-kwaliteit verhouding van het ingekochte product te realiseren. (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

- Eisen met betrekking tot financiële draagkracht (bijvoorbeeld een bankverklaring of een verklaring van de totale omzet)
- Eisen met betrekking tot technische bekwaamheid (zoals certificaten, cv's, kwaliteitsborging)
- Eisen aan samenwerkingsverbanden van inschrijvende ondernemers
- Milieucriteria
- Sociale voorwaarden (bijvoorbeeld eisen t.a.v. social return)
- Opvragen bewijsmiddelen
- Contractvoorwaarden

15. Geef voor elk van onderstaande eisen/voorwaarden aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen:

De uitwerking van het proportionaliteitsbeginsel (in de wet en in flankerend beleid) stelt mij beter in staat om een goede prijs-kwaliteit verhouding van het ingekochte product te realiseren dan voor de nieuwe Aanbestedingswet. (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

- Eisen met betrekking tot financiële draagkracht (bijvoorbeeld een bankverklaring of een verklaring van de totale omzet)
- Eisen met betrekking tot technische bekwaamheid (zoals certificaten, cv's, kwaliteitsborging)
- Eisen aan samenwerkingsverbanden van inschrijvende ondernemers
- Milieucriteria
- Sociale voorwaarden (bijvoorbeeld eisen t.a.v. social return)
- Opvragen bewijsmiddelen
- Contractvoorwaarden

16. Kunt u aangeven met welk van de volgende documenten u bekend bent?

- Gids Proportionaliteit
- Aanbestedingsreglement Werken (ARW)
- Richtsnoeren Leveringen en Diensten
- Ik ben met geen van bovenstaande documenten bekend

17. Kunt u aangeven in hoeverre u gebruik maakt van deze documenten bij het uitzetten van aanbestedingen?

- Gids proportionaliteit
- Aanbestedingsreglement Werken (ARW)
- Richtsnoeren Leveringen en Diensten

18. Hoe beoordeelt u de bruikbaarheid van deze documenten?

- Gids Proportionaliteit
- Aanbestedingsreglement Werken (ARW)
- Richtsnoeren Leveringen en Diensten

19. Hoe vindt u dat de Gids Proportionaliteit en het ARW op elkaar zijn afgestemd? (Slecht, matig, redelijk, goed, zeer goed of weet ik niet)

20. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

De Gids Proportionaliteit ... (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

- draagt bij aan meer uniformiteit van aanbestedingsprocedures en termijnen
- draagt eraan bij dat eisen, criteria en voorwaarden beter in verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht
- draagt bij aan betere naleving van de regels uit de nieuwe Aanbestedingswet

21. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

Het Aanbestedingsreglement Werken (ARW): (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

- draagt bij aan meer uniformiteit van aanbestedingsprocedures en termijnen
- draagt eraan bij dat eisen, criteria en voorwaarden beter in verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht
- draagt bij aan betere naleving van de regels uit de nieuwe Aanbestedingswet

22. Welke andere effecten van het Aanbestedingsreglement Werken (ARW) ziet u?

23. In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?

De Richtsnoeren Leveringen en Diensten: (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

- draagt bij aan meer uniformiteit van aanbestedingsprocedures en termijnen
- draagt eraan bij dat eisen, criteria en voorwaarden beter in verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht
- draagt bij aan betere naleving van de regels uit de nieuwe Aanbestedingswet

24. Bent u bekend met de mogelijkheid om een intern klachtenmeldpunt aan te wijzen als onderdeel van de aanbesteding? (Ja/Nee)

25. Bent u bekend met de Commissie van Aanbestedingsexperts? (Ja/Nee)

26. Bent u bekend met het Advies Klachtafhandeling bij aanbesteden? (Ja/Nee)

27. Geef aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen: (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

- De termijnen die ik in verschillende aanbestedingsprocedures stel zijn meer uniform dan voor de nieuwe Aanbestedingswet
- De procedures die ik in verschillende aanbestedingsprocedures hanteer, zijn meer uniform dan voor de nieuwe Aanbestedingswet

B. Vragen enquête ondernemers

1. Wat is de omvang van uw bedrijf in aantal werknemers?

- 1 (zzp'er)
- 2-10 werknemers
- 11-50 werknemers
- 51-100 werknemers

- 101-250 werknemers
- 251 -1.000 werknemers
- >1.000 werknemers

2. Hoe lang bestaat uw bedrijf?

- Korter dan 5 jaar
- Langer dan 5 jaar

3. In welke sector is uw bedrijf actief?

- Bouwnijverheid
- Industrie
- Informatie en communicatie
- Handel
- Horeca
- Landbouw, bosbouw en visserij
- Zakelijke dienstverlening
- Anders, namelijk:

4. Welke functie vervult u hoofdzakelijk bij uw bedrijf?

- Directeur/ manager/partner/bestuurder
- Ingenieur/architect/specialist/onderzoeker/uitvoerder/adviseur
- Sales/Tenderdesk-specialist/aanbestedingsspecialist
- Anders, namelijk

5. In welke mate houdt u zich bezig met overheidsaanbestedingen?

- Dit is mijn hoofdtaak
- Ik houd me hier gemiddeld meer dan 8 uur per week mee bezig
- Ik houd me hier gemiddeld minder dan 8 uur per week mee bezig
- Ik houd me hier **niet** mee bezig

6. Wie zijn uw belangrijkste opdrachtgevers binnen de overheid?

- Rijksoverheid (kerndepartementen, Agentschappen/ZBO's)
- Provincies
- Waterschappen
- Grote gemeenten (>100.000 inwoners)
- Middelgrote gemeenten (50.000-100.000 inwoners)
- Kleine gemeenten (<50.000 inwoners)
- Speciale-sectorbedrijven (voorheen nutssectoren) (Bedrijven op het gebied van gas, warmte, elektriciteit, vervoer, exploitatie lucht- en zeehavens, drinkwater of postdiensten)
- Overig, namelijk:

7. Aan welk type aanbestedingen neemt uw organisatie vooral deel?

- Werken
- Leveringen
- Diensten

8. U heeft aangegeven vooral ervaring te hebben met aanbestedingen van het type werken/leveren/diensten. Hierbinnen zijn verschillende type procedures mogelijk.

- Nationale openbare procedures;
- Nationale niet-openbare procedures (met voorselectie);
- Europese openbare procedures;
- Europese niet-openbare procedures (met voorselectie);
- Meervoudig onderhandse procedures;

- Enkelvoudig onderhandse procedures.

9. Hoe vaak heeft uw organisatie zich het afgelopen jaar ingeschreven voor overheidsopdrachten?

- 0-5 keer
- 5-25 keer
- 25-100 keer
- Meer dan 100 keer

10. Heeft u ook ervaring met overheidsaanbestedingen in de periode vóór het van kracht worden van de nieuwe Aanbestedingswet (voor 1 april 2013)? (Ja/Nee)

11. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Ik ervaar sinds de nieuwe Aanbestedingswet meer mogelijkheden om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten. (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

12. In welke mate hebben onderstaande veranderingen in de wet uw mogelijkheden om deel te nemen aan overheidsopdrachten verbeterd (of verslechterd)? (Sterk verslechterd, verslechter, neutraal, verbeterd, sterk verbeterd of ik weet het niet)

- Verbod op onnodig samenvoegen van opdrachten
- Verplichting om opdrachten op te knippen in percelen
- Verplichting om gebruik te maken van het vastgestelde model Eigen Verklaring
- De Gedragsverklaring aanbesteden (GVA) vervangt de Verklaring omtrent gedrag (VOG, VOG-rp)
- Er mogen geen omzeteisen worden gesteld, tenzij daar zwaarwegende argumenten voor zijn (en in dat geval maximaal 300% van de opdrachtwaarde)
- Er mag maximaal één referentie per benoemde kerncompetentie worden gevraagd
- Verplichting van EMVI voor Europese aanbestedingen en voor Werken onder de drempel
- Verplichting voor aanbestedende diensten om keuzes te motiveren
- Selectie van leveranciers door aanbestedende diensten op objectieve gronden
- Keuze van aanbestedende diensten voor het type procedure op objectieve gronden
- Mogelijkheid om een klacht in te dienen bij Commissie van Aanbestedingsexperts

13. In welke mate hebben onderstaande criteria/voorwaarden uw mogelijkheden om deel te nemen aan overheidsopdrachten verbeterd? (Sterk verslechterd, verslechter, neutraal, verbeterd, sterk verbeterd of ik weet het niet)

- Milieucriteria
- Sociale voorwaarden (waaronder social return)

14. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling:

Mijn beeld is dat MKB'ers sinds de nieuwe Aanbestedingswet meer mogelijkheden hebben om deel te nemen aan aanbestedingen voor overheidsopdrachten. (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

15. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

Onderstaande eisen/voorwaarden staan in redelijke verhouding tot de aard en omvang van de opdrachten.

Baseert u zich hierbij op uw ervaringen met aanbestedingen van het afgelopen jaar.

- Eisen met betrekking tot financiële draagkracht (bijvoorbeeld een bankverklaring of een verklaring van de totale omzet)
- Eisen met betrekking tot technische bekwaamheid (zoals certificaten, cv's, kwaliteitsborging)
- Eisen aan samenwerkingsverbanden van inschrijvende ondernemers
- Milieucriteria
- Sociale voorwaarden (bijvoorbeeld eisen t.a.v. social return)
- Opvragen bewijsmiddelen

- Contractvoorwaarden

16. In hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

Onderstaande eisen/voorwaarden staan beter in verhouding tot de aard en omvang van de opdrachten dan voor 1 april 2013 (voor de nieuwe Aanbestedingswet)

- Eisen met betrekking tot financiële draagkracht (bijvoorbeeld een bankverklaring of een verklaring van de totale omzet)
- Eisen met betrekking tot technische bekwaamheid (zoals certificaten, cv's, kwaliteitsborging)
- Eisen aan samenwerkingsverbanden van inschrijvende ondernemers
- Milieucriteria
- Sociale voorwaarden (bijvoorbeeld eisen t.a.v. social return)
- Opvragen bewijsmiddelen
- Contractvoorwaarden

17. U heeft aangegeven dat sommige eisen en voorwaarden niet in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Zijn deze eisen over het algemeen te zwaar of juist te soepel? (Overwegend te zwaar, overwegend te soepel, sommige te zwaar/sommige te soepel of weet ik niet)

18. U heeft aangegeven dat sommige eisen en voorwaarden niet in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Heeft dit er wel eens toe geleid dat u het afgelopen jaar niet heeft deelgenomen aan een aanbestedingsprocedure terwijl u hier interesse in had? (Regelmatig, soms of nooit)

19. Is het voor u duidelijk welke eisen, voorwaarden en criteria aanbestedende diensten wel en niet mogen stellen? (Geheel duidelijk, deels duidelijk/deels niet duidelijk of niet duidelijk)

20. Bent u bekend met de Gids Proportionaliteit? (Ja/Nee)

21. Heeft u de Gids Proportionaliteit wel eens geraadpleegd bij aanbestedingen voor overheidsopdrachten? (Ja/Nee)

22. Hoe beoordeelt u de bruikbaarheid van de Gids Proportionaliteit? (Slecht, matig, redelijk, goed of zeer goed)

23. Bent u bekend met het Aanbestedingsreglement Werken (ARW)? (Ja/Nee)

24. Heeft u het Aanbestedingsreglement Werken (ARW) wel eens geraadpleegd bij aanbestedingen voor overheidsopdrachten? (Ja/Nee)

25. Hoe beoordeelt u de bruikbaarheid van het Aanbestedingsreglement (ARW)? (Slecht, matig, redelijk, goed of zeer goed)

26. Bent u bekend met de mogelijkheid om een klacht in te dienen bij de aanbestedende dienst? (Ja/Nee)

27. Bent u bekend met de Commissie van Aanbestedingsexperts? (Ja/Nee)

28. Geef aan in welke mate u het eens bent met de volgende stellingen: (Zeer oneens, oneens, niet eens/niet oneens, eens, zeer eens of weet ik niet)

- Ik ervaar de termijnen binnen de aanbestedingen over het algemeen als voldoende uniform
- Ik vind dat de termijnen meer uniform zijn dan voor april 2013 (voor de nieuwe Aanbestedingswet)
- Ik ervaar de procedures (stappen) van aanbestedingen over het algemeen als voldoende uniform

- Ik vind dat de procedures (stappen) van aanbestedingen sinds 1 april 2013 (sinds de nieuwe Aanbestedingswet) meer uniform zijn dan daarvoor
- Ik vind de termijn tussen de (tweede) nota van inlichtingen en de deadline voor de inschrijving voldoende ruim

Bijlage 3: Lijst gesprekspartners

Ondernemers

Afgevaardigden van de volgende ondernemingen:

- Gebr. Voets Weg- en Waterbouw b.v.
- Mourik Groot-Ammers B.V.
- MdKJA
- Thales
- Van der Valk + De groot
- Randstad
- Het Lab
- Broekbakema
- 2D3D Design
- De Nooij Pomptechniek
- Van Galen installatietechniek
- Van den Herik Sliedrecht
- Cofely
- Van Hees groep
- Binder Groenprojecten
- D & C Engineering
- De Heer Projectinrichters

Brancheverenigingen

Afgevaardigden van de volgende brancheverenigingen:

- Bouwend Nederland
- VNO-NCW
- Vereniging Afvalbedrijven
- PPV (Keurmerk voor Professionele ProjectVerhuizers).
- BNA (Branchevereniging Nederlandse architectenbureaus)
- NL Ingenieurs
- ABU (Algemene Bond Uitzendondernemingen)
- Stichting Marktwerving Installatietechniek Uneto VNI
- Nederlandse Beveiligingsbranche en G4S
- Vereniging van Waterbouwers
- Vereniging van Waterbouwers
- SMIweb
- Aanbestedingsinstituut Bouw & Infra

Aanbestedende diensten

- Chris Schrijver – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Rolf Valenteijn – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Ann-Marie Kühler – Europa Decentraal
- Dorien Hazelaar – ProRail
- Jeroen Wegkamp – NS
- Mariëlle Trimbos-Hartman – Stedin

- Mike Nusteen – TenneT
- Barte Coeneman – Gemeente Den Bosch
- Jurrien Brombacher – Gemeenten Utrecht
- Thea Smid – Gemeente Utrecht
- Desirée van Laerhoven – BIZOB
- Manuele Pothoff-Verhoef – Gemeente Den Haag
- Edith Weersink – Gemeente Den Haag
- Kees Kroon – Provincie Flevoland
- Maarten Rauws – Provincie Utrecht
- Cindy de Groot – Provincie Zuid-Holland
- Henkjan van Meer – Unie van Waterschappen
- Ria van Os – Waterschap Rivierenland (RSI Zuid)
- Ralf Roodenburg – Waterschap Hollandse Delta (RSI West)
- Job Looijenga – Waterschap Groot Salland (RSI Oost-Midden)
- Rob van Heeswijk – Waterschap Reest en Wieden (RSI Noord)
- Katrijn Kliphuis – Gemeente Amsterdam
- Toon van Oerle – Provincie Brabant
- Jeroen Oehler – Rijksgebouwendienst
- Joost Hazewinkel – Belastingdienst
- Henk Ballering – RVO
- Marcel van der Beek – RVO
- Wendy van Schijndel – RIVM
- Manon Vredeveld – DUO
- Lourens Wijnen – IUC Noord
- Charles Petit – Rijkswaterstaat

Algemeen

- Aimée Verhulsdonck – Ministerie van Economische Zaken
- Gabriëlle van Dam – Ministerie van Economische Zaken
- Tineke Pen – Ministerie van Economische Zaken
- Wouter Stolwijk – PIANOo
- Joop Janssen – Commissie van Aanbestedingsexperts
- Chris Jansen – Commissie van Aanbestedingsexperts

Begeleidingscommissie

- Annet Jonk (voorzitter) – Ministerie van Economische Zaken
- Erik ter Brake – VNO-NCW
- Joep Rats – Bouwend Nederland
- André Weimar – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Jeroen Wegkamp – NS
- Jurriën Brombacher – Gemeente Utrecht
- Michiel Bijlsma – CPB
- Tom Stuij – Mondial Movers

Ambtelijke begeleiding evaluatieonderzoek

- Lars van de Braak – Ministerie van Economische Zaken
- Maurits Berger – Ministerie van Economische Zaken
- Thijs Kirchner – Ministerie van Economische Zaken



Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

Postbus 93063
2509 AB Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl