

Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006

Een onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels in Nederland

Barnveld, 6 november 2008

Referentie: me/07.281

Auteur(s): Drs. E.M. (Esther) Sluis-Thiescheffer

Drs. M. (Michiel) Blom

Drs. B. (Bert) Karssen

**Directie Europa, Mededinging en Consumenten
Ministerie van Economische Zaken**

Toelichting op de weergave van de onderzoeksresultaten	6
Legenda bij tabellen met nalevingspercentages	6
Definitie van het aantal getelde aanbestedingen	6
Voorwoord	8
Managementsamenvatting	9
Doel van het onderzoek	9
Resultaten Naleving Europese aanbestedingsrichtlijn voor overheden	10
Inleiding	13
Achtergrond en aanleiding	13
Doelstelling van het onderzoek	14
Onderzoekspopulatie	15
Meetmethodiek op hoofdlijnen	17
Rapportindeling	20
I Een beschouwing op de resultaten	21
Relatieve omvang van de onderzochte sectoren	21
Naleving van de Europese aanbestedingsregels is in de meeste sectoren toegenomen	22
Begrip 'homogeniteit' is niet eenduidig gedefinieerd	27
2 Naleving kerndepartementen	28
Naleving in 2006	28
Frequentieverdeling van nalevingspercentages	29
Trends in de naleving	29
Conclusie	30
3 Naleving gemeenten - overzicht	31
Naleving in 2006	31
Frequentieverdeling van nalevingspercentages	32
Trends in de naleving	33
Conclusie	34

4	Naleving gemeenten met meer dan 100.000 inwoners	35
	Naleving in 2006	35
	Trends in de naleving	36
	Conclusie	36
5	Naleving gemeenten 50.000-100.000 inwoners	37
	Naleving in 2006	37
	Trends in de naleving	38
	Conclusie	38
6	Naleving gemeenten 20.000 - 50.000 inwoners	39
	Naleving in 2006	39
	Trends in de naleving	40
	Conclusie	40
7	Naleving gemeenten 10.000 - 20.000 inwoners	41
	Naleving in 2006	41
	Trends in de naleving	42
	Conclusie	42
8	Naleving gemeenten tot 10.000 inwoners	43
	Naleving in 2006	43
	Trends in de naleving	44
	Conclusie	44
9	Naleving provincies	45
	Naleving in 2006	45
	Frequentieverdeling van nalevingspercentages	46
	Trends in de naleving	46
	Conclusie	47
10	Naleving waterschappen	48
	Naleving in 2006	48
	Frequentieverdeling van nalevingspercentages	49
	Trends in de naleving	49
	Conclusie	50

I 1	Naleving PRI's - Academische ziekenhuizen	51
	Naleving in 2006	51
	Frequentieverdeling van nalevingspercentages	52
	Trends in de naleving	52
	Conclusie	53
I 2	Naleving PRI's - Hogescholen	54
	Naleving in 2006	54
	Frequentieverdeling van nalevingspercentages	55
	Trends in de naleving	55
	Conclusie	56
I 3	Naleving PRI's - Universiteiten	57
	Naleving in 2006	57
	Frequentieverdeling van nalevingspercentages	58
	Trends in de naleving	58
	Conclusie	59
I 4	Naleving PRI's - Politieregio's	60
	Naleving in 2006	60
	Frequentieverdeling van nalevingspercentages	61
	Trends in de naleving	61
	Conclusie	62
A	Meetmethodiek	63
	Uitgangspunten meetmethodiek	63
	Stappen meetmethodiek	69
	Statistische onnauwkeurigheid in de onderzoeksmethodiek	79
	Verfijningen ten opzichte van de Nalevingsmeting Aanbesteden 2004	83
	Validatiemethoden	84
B	Inkooppakketindeling	87
C	Naleving ZBO's en agentschappen (casuïstisch)	92
	Naleving in 2006	92
	Trends in de naleving	93
	Conclusie	94

D	Vergelijking met CDIU-gegevens en onderzoek rechtmatigheid gemeenten	95
	Vergelijking met CDIU-gegevens	95
	Vergelijking met onderzoek rechtmatigheid gemeenten	98
E	Opdrachtgever, onderzoeksteam en overige betrokkenen	104
	Opdrachtgever	104
	Klankbordgroep stakeholders	104
	Wetenschappelijke toetscommissie	105
	Onderzoeksteam	105

Toelichting op de weergave van de onderzoeksresultaten

Dit onderzoek beschrijft de naleving van de Europese aanbestedingsregels bij diverse overheidssectoren en de ontwikkeling in de naleving van 2002 tot en met 2006. In bijlage A, Meetmethodiek, wordt beschreven hoe deze resultaten tot stand gekomen zijn, inclusief de statistische en nauwkeurigheidaspecten. In dit onderzoek worden nalevingspercentages in tabellen gepresenteerd en grafieken met het aantal getelde aanbestedingen. Hieronder wordt deze weergave toegelicht.

Legenda bij tabellen met nalevingspercentages

In de Nalevingsmeting 2004 zijn de nalevingspercentages in categorieën gepresenteerd. De 10 verschillende categorieën zijn weergegeven met de kleuren donker geel (0-10% naleving) tot wit (40-50% naleving) en verder naar donkerblauw (90-100% naleving). In 2006 is gekozen voor presentatie van de exacte percentages. Om de leesbaarheid van de tabellen te behouden, is dezelfde kleurcodering als in de Nalevingsmeting 2004 gehanteerd. Zie onderstaande figuur.

Nalevingsmeting 2006

Klasse
0-10%
10-20%
20-30%
30-40%
40-50%
50-60%
60-70%
70-80%
80-90%
90-100%

Definitie van het aantal getelde aanbestedingen

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

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

- (a) Indien een aanbesteding bestaat uit meerdere percelen, is ieder perceel geteld als een individuele aanbesteding;
- (b) Aanbestedingen worden alleen meegeteld voor een aanbestedende dienst, indien deze expliciet is genoemd in de aankondiging. Indien een aanbesteding bestaat uit een samenwerkingsverband van meerdere aanbestedende diensten, dan wordt deze aanbesteding voor iedere aanbestedende dienst apart geteld.

Voor de uitsplitsing naar leveringen, diensten en werken hebben de onderzoekers zelf de waarde 'leveringen, diensten of werken' voor iedere aanbesteding ingevuld, omdat is gebleken dat in sommige gevallen de waarde in de aankondiging uit de TED-database fouten bevat en in sommige gevallen er geen waarde was ingevuld.

Voorwoord

Voor u liggen de resultaten van het onderzoek naar de naleving van de Europese aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten in 2006. Significant heeft dit onderzoek in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken uitgevoerd. Deze Nalevingsmeting is een herhaling van de metingen die in 2002 en 2004 hebben plaats gevonden. Met dit derde onderzoek ontstaat een beeld van de stand van zaken, maar vooral ook van de ontwikkeling in de naleving gedurende deze drie metingen.

Om tot deze resultaten te komen, heeft het onderzoeksteam personen en organisaties om hun medewerking gevraagd in de maanden december 2007 tot en met september 2008. Op deze plaats willen wij dan ook iedereen bedanken die op welke manier dan ook heeft bijgedragen aan dit rapport. Speciale dank gaat uit naar de leden van de begeleidingscommissie, de klankbordgroep, Stibbe Advocaten en de wetenschappelijke toetscommissie. Mede door hun kritische vragen is de methodiek in 2006 nog verder verfijnd en aangepast aan de inkooppraktijk bij de diverse overheidssectoren. Daarnaast hebben de leden van de begeleidingscommissie (in samenwerking met de onderzoekers en adviseurs van Significant) hun netwerk benaderd voor de aanlevering van zoveel mogelijk inkoopdiagnoses of jaarrekeningen. Dankzij de medewerking van de overheidsorganisaties om inkoopgegevens aan te leveren is de Nalevingsmeting 2006 een feit.

Namens het onderzoeksteam van Significant¹

Esther Sluis-Thiescheffer, projectleider

¹ Zie bijlage E van dit rapport.

Doel van het onderzoek

Met dit onderzoek wordt een beeld geschetst van de mate waarin een aantal overheidssectoren de Europese aanbestedingsregels heeft nageleefd in 2006 om dit te vergelijken met de eerdere metingen in 2004 en 2002. De naleving wordt op sectorniveau gepresenteerd. Hierdoor kan de naleving van een organisatie in een sector in de praktijk afwijken van wat in dit onderzoek als nalevingsresultaat voor de sector wordt gepresenteerd. Met de resultaten kan het Ministerie van Economische Zaken het huidige beleid evalueren en nieuw beleid maken. De aanbestedende diensten kunnen met de resultaten hun aanbestedingskalender in combinatie met hun inkoopgegevens controleren en nagaan in hoeverre ze deze nog verder moeten uitbreiden.

De mate van naleving wordt op twee manieren uitgedrukt:

- (a) In inkoopvolume: welk percentage van het *inkoopvolume* dat Europees aanbesteed had moeten worden, is daadwerkelijk aanbesteed?
- (b) In aantal inkooppakketten: welk percentage van het *aantal inkooppakketten* dat Europees aanbesteed had moeten worden, is daadwerkelijk aanbesteed?

Het onderzoek is uitgevoerd voor de volgende sectoren:

- (a) Kerndepartementen van de Rijksoverheid;
- (b) Gemeenten;
 - (i) Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners;
 - (ii) Gemeenten met 50.000 - 100.000 inwoners;
 - (iii) Gemeenten met 20.000 - 50.000 inwoners;
 - (iv) Gemeenten met 10.000 - 20.000 inwoners;
 - (v) Gemeenten tot 10.000 inwoners;
- (c) Provincies;
- (d) Waterschappen;
- (e) Een selectie uit Publiekrechtelijke instellingen (PRI's), te weten:
 - (i) Academische ziekenhuizen;
 - (ii) Hogescholen;
 - (iii) Universiteiten;
 - (iv) Politieregio's.

Daarnaast zijn vijf ZBO's en agentschappen onderzocht. Van deze vijf organisaties is een casuïstisch beeld geschetst en deze zijn niet te vertalen naar de hele sector. De resultaten zijn daarom als bijlage opgenomen in dit onderzoeksrapport.

Resultaten Naleving Europese aanbestedingsrichtlijn voor overheden

Naleving 2006

Sector	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Kerndepartementen	78%	78%
Gemeenten (> 100.000 inw.)	73%	55%
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	56%	34%
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	33%	21%
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	27%	21%
Gemeenten (< 10.000 inw.)	24%	19%
Provincies	90%	60%
Waterschappen	66%	32%
Academische ziekenhuizen	57%	50%
Hogescholen	33%	23%
Universiteiten	50%	40%
Politieregio's	64%	47%

Tabel M.1: nalevingspercentages 2006 van alle onderzochte sectoren

In de tabel M-1 worden de nalevingspercentages gepresenteerd voor het jaar 2006 voor de verschillende sectoren. Opmerkelijk is dat voor veel sectoren er een (groot) verschil is tussen de naleving op inkoopvolume en op aantal pakketten. Daarnaast valt op dat er tussen de verschillende sectoren nog grote verschillen in het nalevingsresultaat zichtbaar zijn.

De gemeenten tot 50.000 inwoners hebben een relatief klein inkoopvolume dat aanbestedingsplichtig is. In 2006 is ruim een kwart hiervan Europees aanbesteed. De naleving van deze groep blijft achter ten opzichte van de grotere gemeenten. Nadere analyse heeft aan het licht gebracht dat kleine gemeenten bij leveringen in de praktijk soms anders inkopen dan wordt aangenomen in de methodiek van dit onderzoek. In hoofdstuk 1 'Een beschouwing op de resultaten' en hoofdstuk 3 'Naleving gemeenten - overzicht' wordt dit nader toegelicht.

Ook in 2006 is de naleving voor werken aanzienlijk hoger dan voor leveringen en diensten, zoals blijkt uit tabel M-2. De naleving op inkoopvolume voor diensten is bij acht van de twaalf sectoren lager dan de naleving op leveringen.

Sector	Leveringen		Diensten		Werken	
	Inkoop-volume	Aantal pakketten	Inkoop-volume	Aantal pakketten	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Kerndepartementen	57%	76%	90%	79%		
Gemeenten (> 100.000 inw.)	71%	53%	71%	54%	100%	100%
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	54%	36%	56%	33%	66%	67%
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	34%	15%	32%	24%		
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	39%	19%	24%	22%		
Gemeenten (< 10.000 inw.)	47%	23%	19%	18%		
Provincies	74%	56%	91%	60%	100%	100%
Waterschappen	65%	29%	41%	30%	85%	77%
Academische ziekenhuizen	60%	62%	47%	35%	72%	67%
Hogescholen	43%	35%	11%	13%	100%	100%
Universiteiten	64%	47%	34%	31%	100%	100%
Politieregio's	91%	70%	37%	32%		

Tabel M.2: nalevingspercentages 2006 uitgesplitst naar type aanbesteding²

Trends tonen verbetering van de naleving

In de volgende tabel is de trend in de nalevingspercentages weergegeven over de afgelopen drie Nalevingsmetingen 2002, 2004 en 2006.

Sector	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Kerndepartementen	81%	84%	78%	59%	74%	78%
Gemeenten >100K	31%	67%	73%	9%	46%	55%
Gemeenten 50-100K		33%	56%		26%	34%
Gemeenten 20-50K		24%	33%		17%	21%
Gemeenten 10-20K		6%	27%		5%	21%
Gemeenten <10K		0%	24%		0%	19%
Provincies	44%	76%	90%	29%	44%	60%
Waterschappen	42%	51%	66%	12%	24%	32%
Academische ziekenhuizen	24%	59%	57%	23%	57%	50%
Hogescholen	19%	34%	33%	9%	20%	23%
Universiteiten	40%	52%	50%	21%	43%	40%
Politieregio's	31%	48%	64%	21%	46%	47%

Tabel M.3: vergelijking met nalevingspercentages 2002 en 2004

Sinds 2002 is de naleving op inkoopvolume bij de meeste sectoren verbeterd. Acht van de twaalf sectoren hebben in 2006 een nalevingsresultaat op aantal pakketten dat lager is dan 50%. In 2004 waren dit nog tien sectoren.

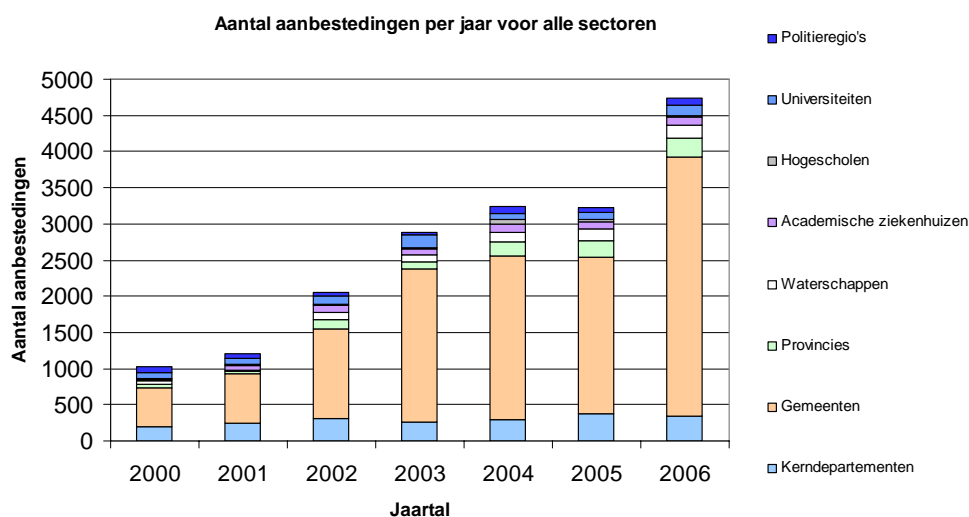
Opvallend sterk verbeterd zijn de provincies, waterschappen en een groot deel van de gemeenten. De kerndepartementen, academische ziekenhuizen, de hogescholen en de universiteiten tonen een kleine daling van de naleving op inkoopvolume.

² Doordat een aantal sectoren geen aanbestedingsplichtige volumes voor werken hebben in 2006, is een aantal cellen in de kolom werken leeg.

Voor de kerndepartementen en hogescholen is daarnaast een verbetering van de naleving op aantal pakketten zichtbaar.

De naleving op de verschillende pakketgroepen is verschillend per sector. Een belangrijke pakketgroep 'Adviseurs en flexibele arbeid' kent bij de grootste gemeenten en de kerndepartementen de beste naleving, maar bij andere sectoren scoort deze pakketgroep aanzienlijk lager.

In figuur M.2 is de trend in het aantal aanbestedingen weergegeven per sector, waarbij de gemeenten zijn samengevoegd. In 2005 is het totaal aantal aanbestedingen over alle sectoren ongeveer gelijk gebleven. In 2006 is een stijging bij de gemeenten zichtbaar. Een belangrijke verklaring voor deze stijging is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Veel gemeenten hebben in 2006 een aanbesteding Hulp bij het huishouden uitgevoerd die soms ook nog in meerdere percelen was opgesplitst.



Figuur M.2: aantal getelde aanbestedingen³ van de onderzochte sectoren in 2006

³ Bij het aantal getelde aanbestedingen is rekening gehouden met samenwerkingsverbanden, percelen en correcties als gevolg van onjuiste vermelding in de TED-database. Voor waterschappen, hogescholen en politiergio's zijn alleen de aanbestedingen van de organisaties uit de steekproef geteld.

Dit hoofdstuk beschrijft de gehanteerde onderzoeksopzet en meetmethodiek op hoofdlijnen. Deze beschrijving heeft tot doel de gevonden resultaten, die worden gepresenteerd in de hierna volgende hoofdstukken, te plaatsen binnen de juiste onderzoeksmethodologische context. De meetmethodiek is in detail beschreven in bijlagen A en B van deze rapportage.

Achtergrond en aanleiding

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

EZ heeft, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Parlementaire Commissie Bouwnijverheid, door Significant onderzoek laten uitvoeren naar de mate waarin overheden in 2002 en 2004 voldeden aan de wettelijke verplichting tot Europees aanbesteden. In de zomer van 2007 heeft de Minister, mede naar aanleiding van publiciteit over vermeende overtredingen van de aanbestedingsregels door diverse overheidsorganisaties, aangekondigd het nalevingsonderzoek te herhalen over het jaar 2006⁴.

De naleving van de aanbestedingsregelgeving heeft de afgelopen jaren ook op andere manieren volop in de belangstelling gestaan bij centrale en decentrale overheden. Denk aan:

- (a) De oprichting van PIANOo begin 2006 om professionalisering van aanbestedingen te stimuleren;
- (b) De oprichting van het Regiebureau Inkoop Rijksoverheid in de tweede helft van 2006 om meer regie te verkrijgen bij het inkoopbeleid van het Rijk;
- (c) De oprichting van het Kenniscentrum Europa Decentraal in 2002 waar alle medewerkers van decentrale overheden gratis informatie en advies kunnen inwinnen over Europese aangelegenheden als aanbesteden;
- (d) De rechtmatigheidstoets door accountants van gemeenten en provincies sinds 2004 (over 2009 ook voor waterschappen);

⁴ Nieuwsbericht Ministerie van Economische Zaken d.d. 6 augustus 2007.

- (e) Ontwikkelingen rondom de nieuwe Aanbestedingswet die op 8 juli 2008 verworpen is door de Eerste Kamer⁵.

Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006 is om een representatief en betrouwbaar beeld te geven van de mate waarin de overheid de Europese aanbestedingsregels voor overheden naleeft per sector. De onderzoeksresultaten vormen input voor het evalueren van huidig beleid en de ontwikkeling van nieuw beleid. De mate van naleving wordt op twee manieren uitgedrukt:

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

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

- (a) Het onderzoeksresultaat is betrouwbaar en representatief. Dit stelt hoge eisen aan de meetmethodiek, de representativiteit van de steekproef uit de onderzoekspopulatie en de gegevensverzameling;
- (b) De onderzoeksmethodiek sluit aan bij de methodiek die bij het voorgaande onderzoek over 2004 is toegepast, op een zodanige wijze dat de resultaten van beide onderzoeken vergelijkbaar zijn en de veranderingen met betrekking tot de naleving uit de vergelijking volgen;
- (c) Belanghebbende partijen worden bij het onderzoek betrokken om een zo groot mogelijke acceptatie van het onderzoek te verkrijgen;
- (d) Een intensieve validatie vindt plaats van de meetmethodiek en de resultaten;
- (e) De meetmethodiek wordt extern getoetst door wetenschappers en stakeholders⁶.

Het vervolg van dit hoofdstuk geeft op hoofdlijnen aan op welke manier aan deze randvoorwaarden is voldaan. Bijlage A gaat in detail in op de gehanteerde uitgangspunten voor het onderzoek, de meetmethodiek en de verfijningen daarin ten opzichte van de Nalevingsmeting Aanbesteden 2004 en de validatiemethoden die zijn toegepast.

⁵ Een nieuw wetsvoorstel wordt door het Ministerie van Economische Zaken voorbereid.

⁶ Zie bijlage E.

Onderzoekspopulatie

Het onderzoek richt zich op de naleving door de volgende overheidssectoren:

- (a) Kerndepartementen van de Rijksoverheid;
- (b) Gemeenten (exclusief onderdelen die vallen onder Richtlijn nutssector), uitgesplitst naar:
 - (i) Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners;
 - (ii) Gemeenten met 50.000 - 100.000 inwoners;
 - (iii) Gemeenten met 20.000 - 50.000 inwoners;
 - (iv) Gemeenten met 10.000 - 20.000 inwoners;
 - (v) Gemeenten tot 10.000 inwoners;
- (c) Provincies;
- (d) Waterschappen;
- (e) Een selectie van publiekrechtelijke instellingen (PRI)⁷:
 - (i) Academische ziekenhuizen;
 - (ii) Hogescholen;
 - (iii) Universiteiten;
 - (iv) Politieregio's;
- (f) Vijf agentschappen en zelfstandige bestuursorganen (ZBO's).

De onderzoekspopulatie bestaat uit 599 aanbestedende diensten (exclusief agentschappen en ZBO's), waarvan er 149 in de steekproef zijn betrokken (zie de hiernavolgende tabel). Voor vier sectoren - **kerndepartementen**, **provincies**, **academische ziekenhuizen** en **universiteiten** - is een integrale steekproef getrokken, dat wil zeggen dat de gehele populatie is onderzocht. Dit leidt tot resultaten met maximale statistische nauwkeurigheid.

⁷ Overige PRI's zijn niet onderzocht. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ROC's, scholen voor primair en voortgezet onderwijs, rijksmusea, omroepverenigingen en bureaus Jeugdzorg.

Sector	Aantal in onderzoekspopulatie	Aantal in steekproef	Wijze van trekking steekproef
Kerndepartementen	13	13	Integraal
Agentschappen en ZBO's	enkele honderden	5	5 organisaties (casuïstisch)
Gemeenten (totaal per 1-1-2006)	458	49	Extrapolatie op basis van gestratificeerde steekproef
<10.000 inwoners	64	4	
10.000-20.000 inwoners	147	10	
20.000-50.000 inwoners	182	18	
50.000-100.000 inwoners	40	9	
> 100.000 inwoners	25	8	
Provincies	12	12	Integraal
Waterschappen	26	15	Aselecte steekproef
Academische Ziekenhuizen	8	8	Integraal
Hogescholen	42	18	Gestratificeerde steekproef
Universiteiten	14	14	Integraal
Politieregio's (incl. KLPD)	26	15	Aselecte steekproef
Totaal	> 599	149	

Tabel 0-1: onderzoekspopulatie en wijze van steekproeftrekking

Voor de sector **agentschappen en ZBO's** zijn op voorstel van het ministerie vijf aanbestedende diensten in het onderzoek betrokken. Dit betekent dat voor deze categorie (geanonimiseerde) casuïstische uitspraken worden gedaan. Deze vijf organisaties vormen geen representatieve afspiegeling van alle aanbestedende diensten in deze sector die verschillen in kenmerken als functie, omvang et cetera. Om de selectie van agentschappen en ZBO's zo goed mogelijk te laten aansluiten bij de rest van de sector, is gekozen voor organisaties met een 'standaardinkoopprofiel'. Dit betekent, dat bouworganisaties van het Rijk, zoals Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst, buiten het onderzoek vallen. Het leeuwendeel van het inkoopvolume van deze organisaties bestaat - in tegenstelling tot de rest van de sector - uit projectmatig ingekochte werken.

Voor **gemeenten** is gestratificeerd op de omvang van de gemeenten (uitgedrukt in aantal inwoners). Binnen elk van de strata is vervolgens een aselecte steekproef getrokken van voldoende omvang om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de naleving in dat stratum. Gegevens over uitgevoerde Europese aanbestedingen door gemeenten buiten de steekproef zijn gebruikt om de resultaten per stratum te extrapoleren naar de totale populatie van gemeenten⁸.

Voor **hogescholen** is ook een gestratificeerde steekproef getrokken. Hierbij zijn twee strata onderscheiden: grote (meer dan 15.000 studenten) en kleine (minder dan 15.000 studenten) hogescholen. Uit elk stratum is aselect een aantal hogescholen getrokken dat evenredig is met het totale aantal hogescholen in dat stratum. Voor **waterschappen** is bij de steekproeftrekking op analoge manier rekening gehouden met de taken van waterschappen⁹.

⁸ Zie bijlage A voor details over de onderzoeksmethodiek.

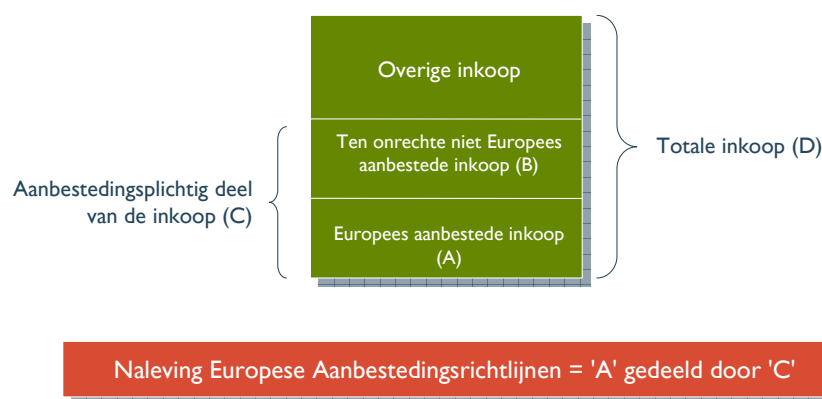
⁹ De steekproef voor hogescholen en waterschappen sluit - omwille van de vergelijkbaarheid van de onderzoeksresultaten - zoveel mogelijk aan bij de steekproef uit het onderzoek over 2004.

Voor **politieregio's** ten slotte is een aselechte steekproef getrokken. Voor hogescholen, waterschappen en politieregio's is vooraf én achteraf gecontroleerd of de steekproef van voldoende omvang was om representatieve onderzoeksresultaten te kunnen behalen.

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

Meetmethodiek op hoofdlijnen

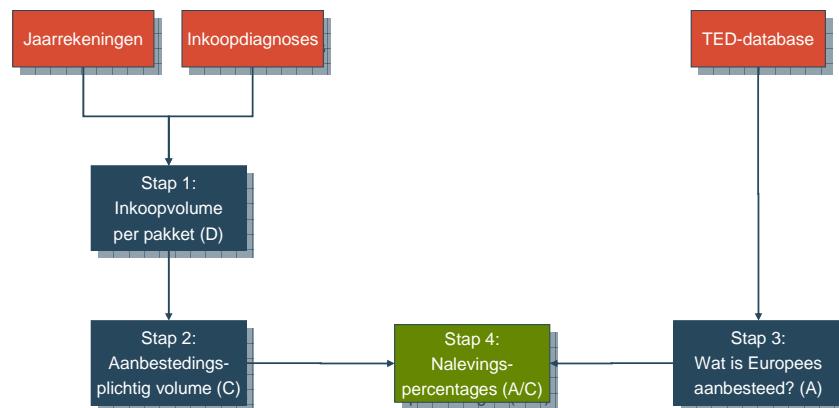
In de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006 wordt onder 'naleving' verstaan de Europees aanbestede inkoop als percentage van het aanbestedingsplichtige deel van de inkoop, gemeten in zowel volume (€) als in aantal inkooppakketten. Onderstaande figuur geeft dit schematisch weer. De 'overige inkoop', dat wil zeggen het inkoopvolume dat niet aanbestedingsplichtig is volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen, blijft buiten beschouwing bij de berekening van de uiteindelijke nalevingspercentages. Inkoop die niet aanbestedingsplichtig is en toch Europees is aanbesteed valt eveneens in deze categorie.



Figuur 0-1: schematische weergave van het begrip 'naleving'

De gevolgde meetmethodiek om deze 'naleving' te bepalen kent de volgende vier stappen (zie navolgende figuur):

- (a) Stap 1: Bepaling van het inkoopvolume per inkooppakket (D). De gehanteerde inkooppakkettenlijst is opgenomen in bijlage B;
- (b) Stap 2: Bepaling van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume (per pakket per organisatie) (C);
- (c) Stap 3: Vaststelling of er voor het betreffende inkooppakket Europees is aanbesteed (A);
- (d) Stap 4: Bepaling van de nalevingspercentages (A/C).



Figuur 0-2: meetmethodiek op hoofdlijnen

Stap 1: Bepaling van het inkoopvolume per inkooppakket

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

Gegevensbronnen

Voor alle organisaties uit de steekproef is in deze stap het inkoopvolume per inkooppakket bepaald. Dit vindt, afhankelijk van de sector, plaats op basis van jaarrekeningen - deze zijn meestal openbaar beschikbaar - of opgevraagde inkoopdiagnoses. In een inkoopdiagnose wordt (onder andere) per inkooppakket vastgesteld hoeveel geld er per boekjaar is besteed aan een bepaald soort inkoop (zoals kantoorartikelen, schoonmaak of de aanleg van wegen). Wij hebben er in dit onderzoek naar gestreefd om zoveel mogelijk de optimale bron te hanteren.

Stap 2: Bepaling van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume (per pakket per organisatie)

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

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

Een pakket wordt als aanbestedingsplichtig aangemerkt als het inkoopvolume in 2006 vermenigvuldigd met de looptijd van het contract (in aantal jaren) vermenigvuldigd met de mate van homogeniteit (percentage) groter is dan het geldende drempelbedrag.

Stap 3: Vaststelling of er voor het betreffende inkooppakket Europees is aanbesteed

2 In stap 1 en 2 is per aanbestedende dienst per inkooppakket het aanbestedingsplichtig volume bepaald. Voor inkooppakketten die aangemerkt zijn als 'aangebestedingsplichtig' is aan de hand van publicaties in de Tenders Electronic Daily-database (TED) bepaald of voor dit inkooppakket een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden, zoals beschreven in de uitgangspunten in bijlage A (vanaf alinea 24).

- 3 Om de match tussen inkoopvolumes en uitgevoerde Europese aanbestedingen te kunnen maken, zijn de volgende stappen doorlopen voor alle aanbestedende diensten uit de steekproef:
- (a) Zoeken van aanbestedingen in de TED-database;
 - (b) Toekennen van inkooppakketten aan de getelde aanbestedingen;
 - (c) Controle op waargenomen samenwerkingsverbanden in de aankondiging;
 - (d) Bepalen per inkooppakket of er een aanbesteding heeft plaatsgevonden, rekening houdend met de contractduur;
 - (e) Validatie van toegekende volumes en aanbestedingen.

Stap 4: Bepaling van de nalevingspercentages

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

5 Is er voor een aanbestedingsplichtig pakket geen Europese aanbesteding geweest, dan geldt dit pakket als 'niet-nageleefd'. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er in de afgelopen vijf jaren geen aankondiging of gunningsbericht in de TED-database is gepubliceerd voor een bepaald inkooppakket met een contractduur van vier jaren, hoewel de uitgaven voor het inkooppakket in 2006, rekening houdend met de contractduur, wel boven het geldende drempelbedrag lagen.

6 Ter illustratie bevat onderstaande tabel een fictief rekenvoorbeeld voor een provincie (drempelbedragen leveringen en diensten: € 211.000,-). Hierin is te zien dat drie van de vier inkooppakketten aanbestedingsplichtig zijn. Voor twee van deze drie inkooppakketten is minimaal één Europese aanbesteding geteld. Het nalevingspercentage uitgedrukt in aantal inkooppakketten bedraagt hiermee 67%. Uitgedrukt in inkoopvolume is de naleving 85% (€ 550.000,- gedeeld door € 650.000,-).

Inkooppakket	Inkoopvolume 2006	% Aanbestedingsplichtig	Contractuur	Volume over looptijd contract	Boven drempelbedrag?	Aangekondigd?	Correct aanbesteed volume
Hardware	€ 300.000	25%	1 jaar	€ 75.000	Nee	N.v.t.	N.v.t.
ICT-advies	€ 1.200.000	25%	1 jaar	€ 300.000	Ja	Ja	€ 300.000
Kantoorartikelen	€ 100.000	100% (homogeen)	4 jaar	€ 400.000	Ja	Nee	
Afvalverwerking	€ 250.000	100% (homogeen)	3 jaar	€ 750.000	Ja	Ja	€ 250.000

Tabel 0-2: fictief rekenvoorbeeld bepaling nalevingspercentages voor een provincie

De meetmethodiek is in bijlage A in meer detail beschreven. Een onderdeel van deze beschrijving is onder andere de statistische onnauwkeurigheid. De onderzoekers zijn in dit onderzoek tot het uiterste gegaan om deze zo klein mogelijk te maken. Om de nalevingspercentages die in deze rapportage zijn opgenomen goed te kunnen interpreteren en in de juiste context te kunnen plaatsen, is het relevant om inzichtelijk te hebben in welke stappen van de meetmethodiek statistische onnauwkeurigheid is ontstaan en wat - in kwalitatieve zin - de orde van grootte hiervan is.

Rapportindeling

In het vervolg van deze rapportage worden de onderzoeksresultaten voor de gehele populatie beschouwd en vervolgens per sector van aanbestedende diensten in meer detail gepresenteerd:

- (a) Hoofdstuk 1: Een beschouwing op de resultaten
- (b) Hoofdstuk 2: Naleving kerndepartementen;
- (c) Hoofdstukken 3 - 8: Naleving gemeenten;
- (d) Hoofdstuk 9: Naleving provincies;
- (e) Hoofdstuk 10: Naleving waterschappen;
- (f) Hoofdstukken 11 - 14: Naleving publiekrechtelijke instellingen.

Ten slotte bevatten de bijlagen een gedetailleerde beschrijving van de gehanteerde meetmethodiek en de resultaten voor de naleving van de ZBO's en agentschappen.

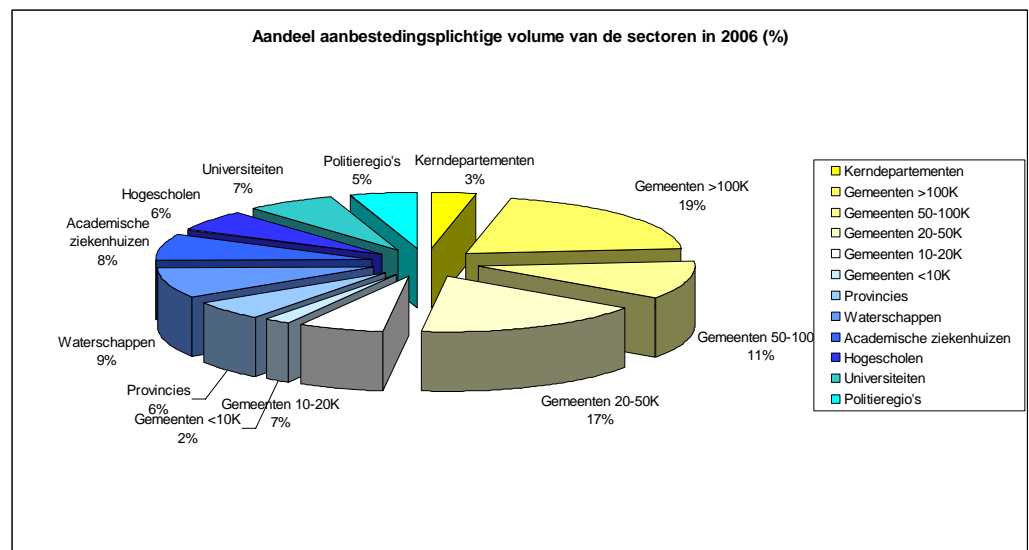
I Een beschouwing op de resultaten

I01 In de hoofdstukken die hierop volgen worden de resultaten per sector beschreven. Dit hoofdstuk geeft de belangrijkste resultaten voor alle sectoren weer en plaatst deze resultaten in een breder perspectief. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt:

- Relatieve omvang van de onderzochte sectoren;
- Naleving van de Europese aanbestedingsregels is in de meeste sectoren toegenomen;
- Begrip 'homogeniteit' is niet eenduidig gedefinieerd.

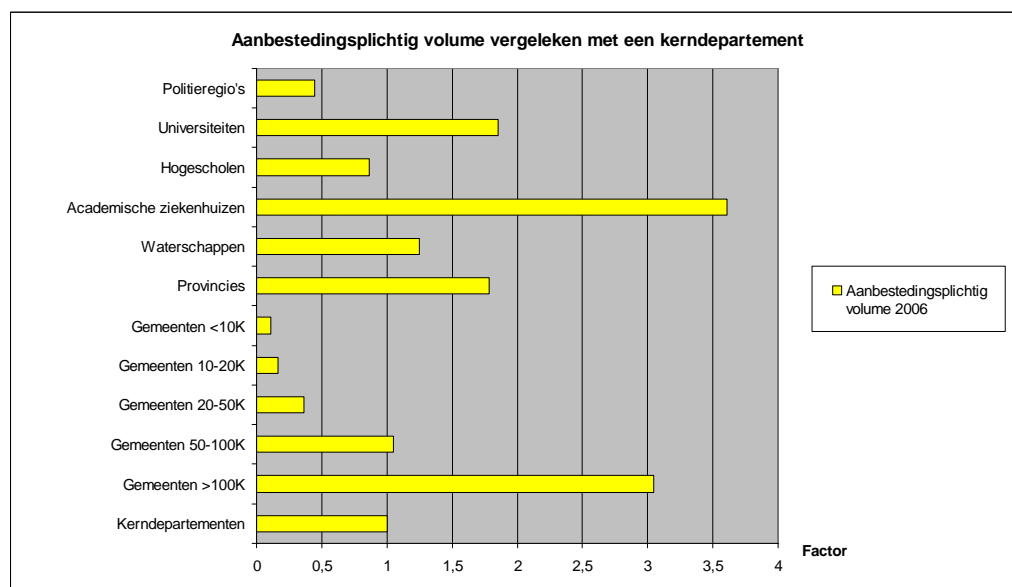
Relatieve omvang van de onderzochte sectoren

I02 In onderstaande figuur I.1 is de relatieve omvang weergegeven van elk van de sectoren ten opzichte van elkaar. Dit is van belang om de relevantie van de nalevingspercentages te kunnen bepalen. Zo heeft een lage naleving bij een in omvang kleine sector een kleiner effect op de totale naleving van alle onderzochte sectoren, dan een lage naleving bij een in omvang grote sector.



Figuur I.1: aandeel aanbestedingsplichtig volume ten opzichte van het totaal aanbestedingsplichtige inkoopvolume van de onderzochte sectoren in 2006

103 De gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en de gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners hebben in totaal het grootste aandeel aanbestedingsplichtig volume per sector. Het gemiddelde aanbestedingsplichtige volume per aanbestedende dienst kan berekend worden door het totaal aanbestedingsplichtige volume per sector te delen door het aantal organisaties in die sector. In 2006 hebben de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners en de academische ziekenhuizen gemiddeld het grootste aanbestedingsplichtige volume per aanbestedende dienst. In figuur 1.2 is het gemiddelde aanbestedingsplichtige volume genormaliseerd aan de waarde hiervan voor de kerndepartementen. Uit onderstaande figuur blijkt dat het aanbestedingsplichtige inkoopvolume voor een (gemiddelde) provincie bijna twee keer zo groot is als dat van een (gemiddeld) kerndepartement.



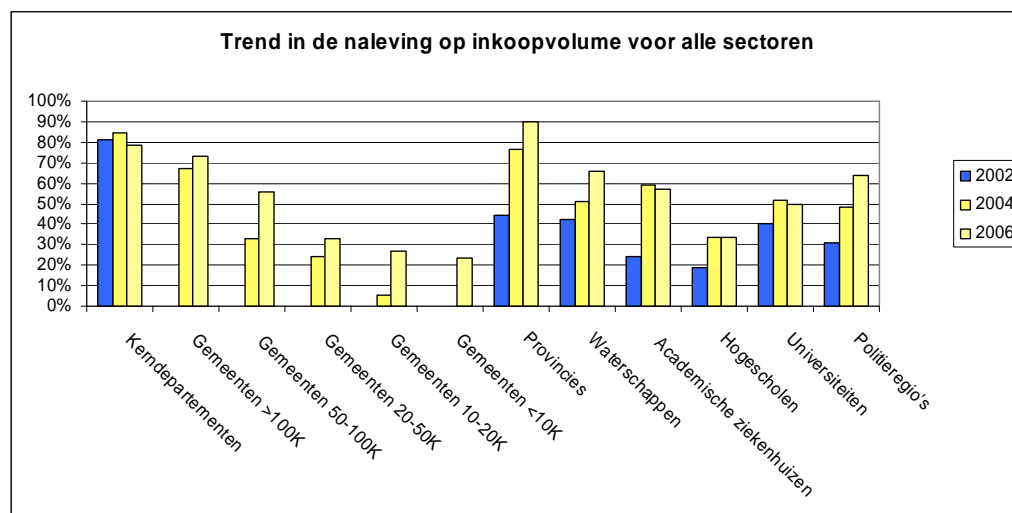
Figuur 1.2: gemiddeld aanbestedingsplichtig volume van een aanbestedende dienst in een sector gerelateerd aan het gemiddelde aanbestedingsplichtig volume van een kerndepartement (=1)

Naleving van de Europese aanbestedingsregels is in de meeste sectoren toegenomen

De naleving is in de meeste sectoren verbeterd

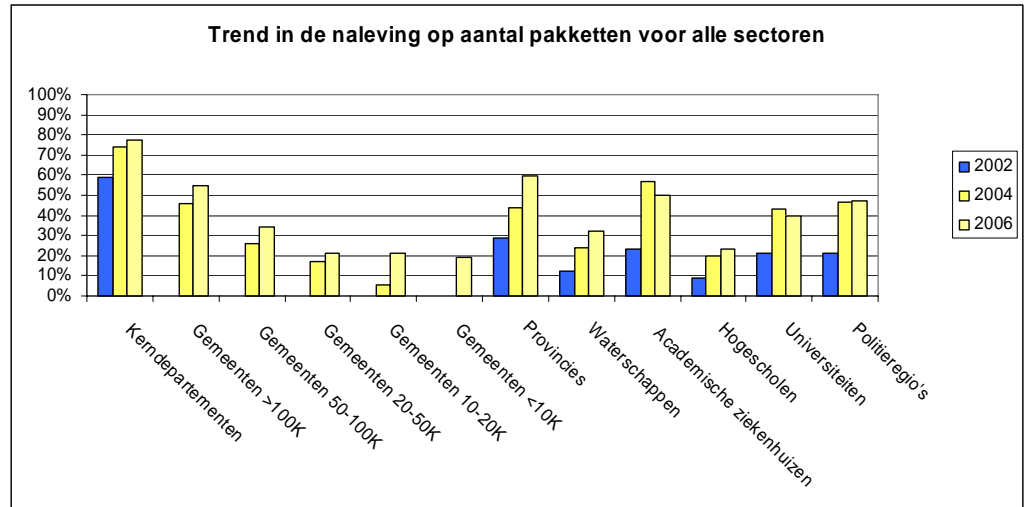
104 In 2006 is bij de meeste sectoren de naleving op inkoopvolume gestegen ten opzichte van 2004 (zie figuur 1.3). Opvallend sterk verbeterd zijn de provincies, waterschappen en een groot deel van de gemeenten. De kerndepartementen, academische ziekenhuizen, de hogescholen en de universiteiten tonen een kleine daling van de naleving op inkoopvolume.

Voor de kerndepartementen en hogescholen is wel een verbetering gemeten van de naleving op aantal pakketten (zie figuur 1.4).



Figuur 1.3: naleving op inkoopvolume voor de onderzochte sectoren over drie metingen

105 De gemeenten tot 50.000 inwoners hebben een relatief klein volume dat aanbestedingsplichtig is. In 2006 is ruim een kwart hiervan Europees aanbesteed. Dit is een verbetering ten opzichte van 2004. De naleving van deze groep blijft achter ten opzichte van de grotere gemeenten. De onderzoekers hebben nader onderzoek gedaan naar een mogelijke verklaring voor dit nalevingsresultaat. Uit deze analyse bleek dat gemeenten tot 50.000 inwoners vaker uitgaven voor leveringen doen die incidenteel van aard zijn in plaats van periodiek terugkerend. Doordat voor alle sectoren dezelfde methodiek gehanteerd wordt, worden deze uitgaven toch beschouwd als jaarlijks terugkerende uitgaven waarvoor de gemeente een contract met een looptijd van meerdere jaren heeft gesloten. Het inkoopvolume van een pakket wordt derhalve vermenigvuldigd met de looptijd van het contract om te bepalen of het pakket aanbestedingsplichtig is. Het kan hierdoor voorkomen dat inkooppakketten in dit onderzoek mogelijk ten onrechte als aanbestedingsplichtig zijn aangemerkt. Het effect hiervan op de naleving is niet berekend door de onderzoekers. Het is mogelijk dat de werkelijke naleving hoger is dan hier gepresenteerd. Het verschil is mogelijk beperkt, aangezien het aantal pakketten en de omvang van de pakketten in verhouding tot het totale inkoopvolume gering is. Bovendien heeft het merendeel van de kleinere gemeenten voor deze pakketten helemaal geen aanbestedingsplichtig volume, zelfs niet als wordt uitgegaan van meerjarencontracten. Het incidentele karakter van uitgaven voor diensten is reeds in de methodiek verwerkt door rekening te houden met de mate van homogeniteit van de pakketten.

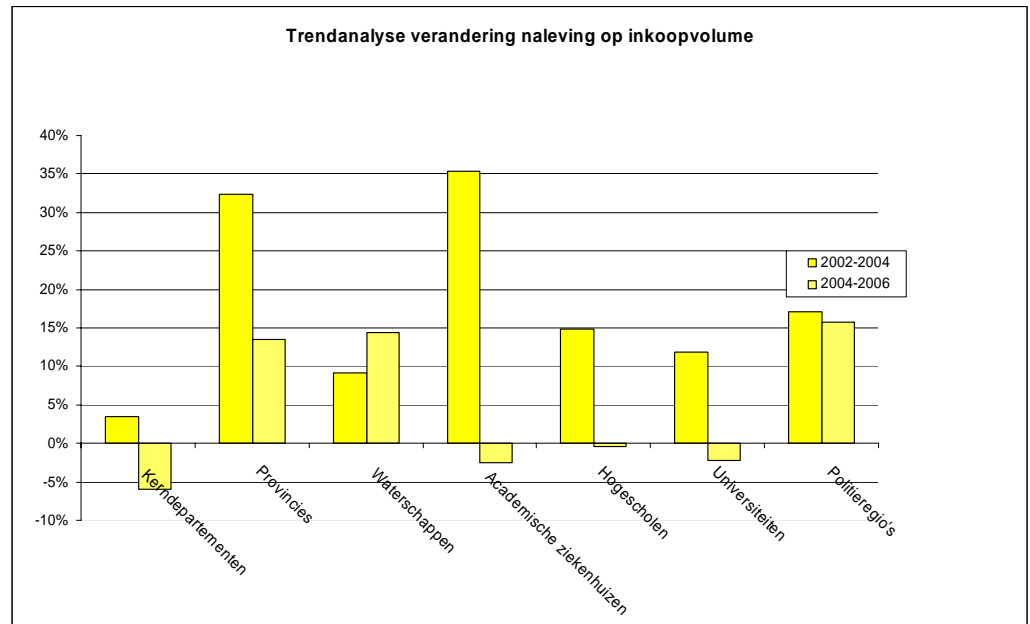


Figuur 1.4: naleving op aantal pakketten voor de onderzochte sectoren over drie metingen

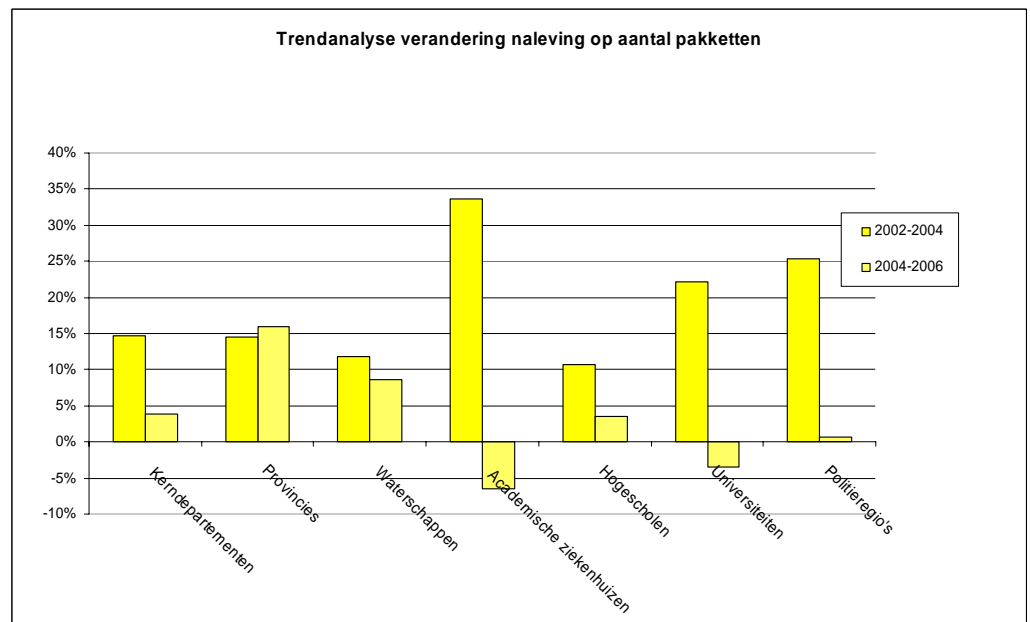
De verbetering van de naleving tussen 2004 en 2006 is kleiner dan de periode ervoor

106 Zoals voorgaand is aangegeven is de naleving in 2006 verbeterd ten opzichte van 2004. Ook in 2004 is deze trend gemeten. Echter de omvang van de verbetering is in 2006 kleiner dan in 2004. In de figuren 1.4a en 1.4b is de verandering in de naleving weergegeven¹⁰ voor zowel het inkoopvolume als het aantal pakketten. Alleen bij de waterschappen is een toename van de verbetering van de naleving op inkoopvolume zichtbaar. De provincies is de enige sector die een toename in de verbetering van de naleving op aantal inkooppakketten tonen. De vergelijking tussen de verbetering in 2004 (ten opzichte van 2002) en de verbetering in 2006 (ten opzichte van 2004) geeft een indicatie van de snelheid van verbeteren. Bij de interpretatie hiervan moet worden bedacht dat de ruimte voor verbetering afneemt naarmate de percentages hoger liggen.

¹⁰ Gemeenten zijn niet in figuur 1.4 opgenomen, omdat van 2002 alleen voor de hele sector nalevingscijfers beschikbaar zijn.



Figuur 1.4a: verandering van de naleving op inkoopvolume van 2004 ten opzichte van 2002 en 2006 ten opzichte van 2004



Figuur 1.4b: verandering van de naleving op inkoopvolume en naleving op aantal pakketten van 2004 ten opzichte van 2002 en 2006 ten opzichte van 2004

Grote verschillen in nalevingsresultaat per pakketgroep

I07 Een interessante verdieping van het nalevingsresultaat per sector is de naleving (op volume) op de onderzochte pakketgroepen voor de verschillende sectoren. Op deze manier ontstaat een beeld van de invloed die pakketgroepen hebben op de nalevingsresultaten.

Naleving op inkoopvolume	Rijk	Gemeenten <10K	Gemeenten 10-20K	Gemeenten 20-50K	Gemeenten 50-100K	Gemeenten >100K	Provincies	Waterschappen	Academische Ziekenhuizen	Hogescholen	Universiteiten	Politiergio's
1a	4	9	9	9	9	4	9	8	7	6	7	5
2a	2	7	7	7	4	9	4	7	6	2	2	10
3a	7	4	4	4	7	7	8	4	2	7	4	7
4a	3	8	8	8	8				11	4		4
5a	8								4			3

Toelichting

Bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is de naleving op inkoopvolume, voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume vanaf 9%, het beste voor Adviseurs en flexibele arbeid en het minst goed voor Exploitatie, beheer gebouwen en installaties. Er zijn in deze sector drie pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume dat groter is dan 9%

Groepnr	Pakketgroepnaam
2	Kantoorinrichting en benodigdheden
3	Automatisering of telecommunicatie
4	Adviseurs en flexibele arbeid
5	Vervoer, emballage en verzekeringen
6	Aanschaf of huur van gebouwen en installaties
7	Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties
8	Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW)
9	Welzijn
10	Hulpverlening
11	(Medische) Zorg, laboratorium en techniek

Figuur 1.5: nalevingsresultaat per pakketgroep per sector gesorteerd op mate van naleving binnen de sector

I08 In voorgaande figuur is de rangorde weergegeven van de naleving op inkoopvolume voor de pakketgroepen¹¹ die tenminste 9% van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume van een sector representeren. De volgorde van de pakketgroepen is verschillend voor de diverse sectoren, maar ook de lijst van pakketten die meer dan 9% van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume bevatten verschilt per sector.

I09 Bij een groot aantal sectoren is de naleving op inkoopvolume voor de pakketgroep 'Adviseurs en flexibele arbeid' relatief laag. Opmerkelijk is dat de kerndepartementen en de grootste gemeenten op deze pakketgroep de beste naleving realiseren binnen hun sector. Een verdiepende analyse van deze verschillen is nodig om aangrijpingspunten te vinden voor de stimulering van de sectoren waarin deze pakketgroep minder goed scoort.

I10 Opvallend is dat de gemeenten tot 50.000 inwoners, opgesplitst in drie sectoren, alledrie een gelijke rangorde van de pakketgroepen kennen. Ook in nalevingsresultaat (figuur 1.3) ontlopen deze sectoren elkaar weinig.

¹¹ Een pakketgroep is een groep vergelijkbare inkooppakketten (zie bijlage B).

In de volgende nalevingsmeting kan overwogen worden om de drie sectoren te combineren tot één sector, zodat in totaal over drie gemeentelijke sectoren wordt gerapporteerd.

I 11 De pakketten die veel aanbesteed worden door gemeenten en provincies zijn openbaar/aangepast vervoer en re-integratiediensten. Deze pakketten hebben door hun relatief grote omvang in inkoopvolume een belangrijke invloed op de naleving op inkoopvolume voor de pakketgroep 'Welzijn' in 2006.

Begrip 'homogeniteit' is niet eenduidig gedefinieerd

I 12 Voor de Nalevingsmeting 2006 is gebruik gemaakt van een inkooppakketindeling (zie bijlage B) die vergelijkbaar is met de indeling van de Nalevingsmeting 2004. De lijst van 2004 is kritisch bekeken door een groep van inkopers uit de diverse sectoren. Over een aantal pakketten bestond discussie over de mate waarin een pakket als homogeen of beperkt homogeen moet worden beschouwd. Als een pakket beperkt homogeen is, wil dat zeggen dat niet alle te vergeven opdrachten binnen dat inkooppakket als een samenhangend geheel kunnen worden beschouwd.

I 13 De door aanbestedende diensten gehanteerde inkoopstrategie en samengestelde Programma van Eisen is de basis voor het bepalen van de opdrachtwaarde. Deze opdrachtwaarde moet worden vergeleken met het geldende drempelbedrag om te beoordelen of aanbestedingsplicht aan de orde is. De Europese aanbestedingsrichtlijnen geven aan dat wanneer een aanbestedende dienst een opdracht zijnde een aankoop van homogene goederen in verschillende percelen verdeelt, de totale waarde van deze percelen moet worden opgeteld voor de bepaling of de opdracht aanbestedingsplichtig is. Aanbestedende diensten beslissen zelf over het combineren of splitsen van inkooppakketten om de (inkoop)doelen van de organisatie beter te dienen. Uitgangspunt blijft wel steeds dat inkoopuitgaven niet mogen worden gesplitst om de richtlijnen te omzeilen. Het is dus zeker niet zo dat de richtlijnen voorschrijven om alle op elkaar lijkende inkoopuitgaven bij elkaar op te tellen.

I 14 Voor de Nalevingsmeting 2006 is gekozen om voor elk inkooppakket de mate van homogeniteit te hanteren die het meest gangbaar is in de praktijk. Dit is vastgesteld door inkopers uit de onderzochte sectoren die in de praktijk dagelijks met de aanbestedingsrichtlijnen te maken hebben. Met de huidige definities en methode is 13% van het totale aanbestedingsplichtige volume te classificeren als 'beperkt homogeen'. Het grootste deel van het aanbestedingsplichtige volume wordt dus ingekocht binnen inkooppakketten waarin de inkoopuitgaven een samenhangend karakter hebben. Per sector verschilt dit percentage; de waterschappen hebben het grootste deel van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume dat beperkt homogeen is en de gemeenten het kleinste deel. Een analyse van de naleving over alléén de homogene inkooppakketten wijst uit dat de naleving hiervan niet substantieel afwijkt van die over alle inkooppakketten.

2 Naleving kerndepartementen

201 De onderzochte kerndepartementen vormen een deelverzameling van de Rijksoverheid en daarmee een deel van het totale inkoopvolume van de Rijksoverheid dat is onderzocht. De vermelde nalevingspercentages voor de kerndepartementen zijn om die reden niet representatief voor de Rijksoverheid in haar totaliteit.

Naleving in 2006

202 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de kerndepartementen.

Kerndepartementen

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	78%	78%
Leveringen	57%	76%
Diensten	90%	79%
Werken		

Tabel 2.1: nalevingspercentage kerndepartementen in 2006

203 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

204 De in omvang belangrijkste pakketgroep voor de kerndepartementen is 'Adviseurs en flexibele arbeid'. De naleving voor deze pakketgroep is met 99% niet veranderd ten opzichte van 2004. Deze pakketgroep is ook de pakketgroep met de hoogste naleving in de sector. De pakketgroep 'Automatisering of telecommunicatie' kende in 2006 een naleving van 76%. De aanbestedingsplichtige uitgaven van de pakketgroep 'Grond, Weg en Waterbouw (GWW)¹² (11% van het totale aanbestedingsplichtige volume) zijn niet aanbesteed. Deze pakketgroep kent de laagste naleving.

¹² De pakketgroep 'GWW' bestaat naast werken ook uit diensten en leveringen. Uit de inkoopdiagnoses van de kerndepartementen blijkt dat een bepalend pakket voor de naleving 'Gereedschappen en klein materiaal' is.

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

205 In onderstaande tabel is de frequentieverdeling weergegeven van de nalevingspercentages voor de kerndepartementen. De verdeling over de klassen is relatief klein. Tien van de dertien kerndepartementen hebben op basis van het inkoopvolume een nalevingspercentage van meer dan 80%. De naleving op basis van aantal inkooppakketten ligt in vijf van de dertien gevallen tussen 60% en 80%. Dit laatste is gelijk aan de Nalevingsmeting 2004.

Kerndepartementen

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	0	0	2	1	10
Aantal inkooppakketten	0	0	1	5	7

Tabel 2.2: frequentieverdeling van nalevingspercentages kerndepartementen

Trends in de naleving

206 Onderstaande tabel vergelijkt de naleving in 2006 met de naleving in 2002 en 2004. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt.

207 Hieruit blijkt dat de verbetering van het nalevingspercentage op inkoopvolume in 2006 stagneert. Opmerkelijk is dat het nalevingspercentage voor leveringen, gemeten in inkoopvolume, in 2006 verder is gedaald maar gemeten in aantal pakketten is gestegen. Kerndepartementen hebben blijkbaar aanbestedingen voor meer verschillende inkooppakketten uitgevoerd.

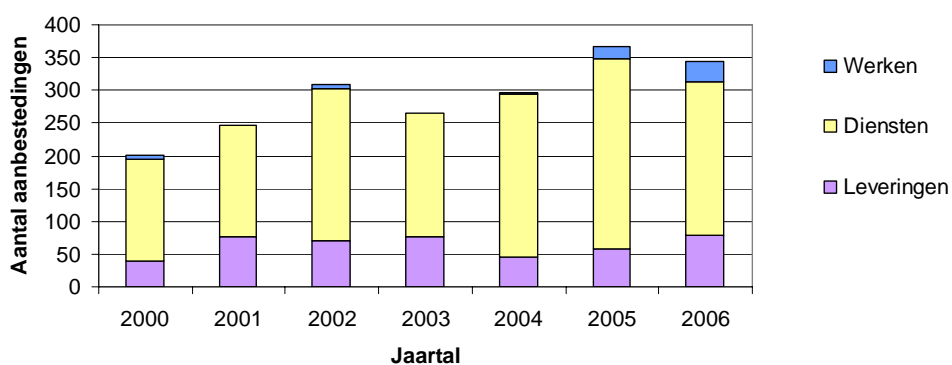
Kerndepartementen

	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	81%	84%	78%	59%	74%	78%
Leveringen	79%	64%	57%	63%	61%	76%
Diensten	81%	93%	90%	57%	84%	79%
Werken						

Tabel 2.3: vergelijking met nalevingspercentages 2002 en 2004 voor kerndepartementen

208 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen uitgevoerd door kerndepartementen weergegeven over de periode 2000-2006

Aantal aanbestedingen per jaar - kerndepartementen



Figuur 2.1: aantal aanbestedingen per jaar door kerndepartementen, uitgesplitst naar type aanbesteding

209 Het aantal getelde aanbestedingen is tussen 2003 en 2005 gestegen. Opmerkelijk is dat in 2006 het aantal aanbestedingen weer gezakt is.

Conclusie

210 De naleving voor de kerndepartementen is in 2006 op inkoopvolume in geringe mate gedaald. De naleving in aantal inkooppakketten is in 2006 enigszins verbeterd. Gegeven de nalevingsresultaten zal een verbetering moeten liggen in pakketten van grotere omvang en in leveringen.

3 Naleving gemeenten - overzicht

301 De rapportage van de naleving vindt per omvangsklasse plaats. In de volgende hoofdstukken is de naleving en de ontwikkeling hierin per omvangsklasse beschreven. Hieronder volgt een kort overzicht.

Naleving in 2006

Gemeenten

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Gemeenten (< 10.000 inw.)	24%	19%
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	27%	21%
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	33%	21%
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	56%	34%
Gemeenten (> 100.000 inw.)	73%	55%

Tabel 3.1: nalevingspercentages gemeenten in 2006 per omvangsklasse

302 De naleving van de gemeente neemt toe naarmate de omvang van de gemeente groter is (zie tabel 3.1).

Naleving op inkoopvolume	Gemeenten <10K	Gemeenten 10-20K	Gemeenten 20-50K	Gemeenten 50-100K	Gemeenten >100K
1e	9	9	9	9	4
2e	7	7	7	4	9
3e	4	4	4	7	7
4e	8	8	8	8	
5e					

Toelichting

Bij de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is de naleving op inkoopvolume, voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume vanaf 9%, het beste voor Adviseurs en flexibele arbeid en het minst goed voor Exploitatie, beheer gebouwen en installaties. Er zijn in deze sector drie pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume dat groter is dan 9%

Groepnr	Pakketgroepnaam
2	Kantoorinrichting en benodigdheden
3	Automatisering of telecommunicatie
4	Adviseurs en flexibele arbeid
5	Vervoer, emballage en verzekeringen
6	Aanschaf of huur van gebouwen en installaties
7	Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties
8	Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW)
9	Welzijn
10	Hulpverlening
11	(Medische) Zorg, laboratorium en techniek

Tabel 3.2: nalevingsresultaat per pakketgroep per sector gesorteerd op mate van naleving binnen de sector

303 Aan voorgaande tabel (3.2) valt op dat de gemeenten tot 50.000 inwoners, opgesplitst in drie sectoren, alledrie een gelijke rangorde van de pakketgroepen kennen. Ook in nalevingsresultaat (tabel 3.1) ontlopen deze sectoren elkaar weinig.

304 De pakketten die veel aanbesteed worden door gemeenten zijn openbaar/aangepast vervoer en re-integratiediensten. Deze pakketten hebben door hun relatief grote omvang in inkoopvolume een belangrijke invloed op de naleving op inkoopvolume voor de pakketgroep 'Welzijn' in 2006.

305 Bij de gemeenten tot 50.000 inwoners is de naleving op inkoopvolume voor de pakketgroep 'Adviseurs en flexibele arbeid' relatief laag. Opmerkelijk is dat de grootste gemeenten op deze pakketgroep de beste naleving realiseren binnen hun sector. Een verdiepende analyse van deze verschillen is nodig om aangrijpingspunten te vinden voor de stimulering van de sectoren waarin deze pakketgroep minder goed scoort.

306 De naleving op inkoopvolume voor de pakketgroep 'GWW' (Grond, weg en waterbouw) is voor alle gemeenten relatief laag. De naleving voor aanbestedingsplichtige werken of groot onderhoud aan 'GWW' is in 2006 hoog. De pakketten klein onderhoud aan 'GWW', diensten die bij veel gemeenten in 2006 nog een redelijke omvang hadden en daardoor als aanbestedingsplichtig worden beschouwd, zijn vaak niet aanbesteed. De lage naleving op deze pakketten zijn mede debet aan de lage naleving voor de hele pakketgroep 'GWW'.

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

307 In onderstaande tabel is de frequentieverdeling weergegeven van de nalevingspercentages voor de gemeenten. Per omvangsklasse is het aantal gemeenten weergegeven dat een bepaalde nalevingsklasse (intervallen van 20%) heeft behaald. De verdeling van de gemeenten over de klassen is groot. Voor elke omvangsklasse zijn vier van de vijf klassen nodig om de verdeling van de naleving in inkoopvolume volledig in beeld te brengen. De spreiding in de nalevingspercentages op aantal inkooppakketten is enigszins kleiner voor de gemeenten tot 50.000 inwoners.

Gemeenten	Klassen (inkoopvolume)				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Gemeenten (< 10.000 inw.)	33	20	7	3	0
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	63	53	26	8	0
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	44	77	48	10	0
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	0	9	17	13	2
Gemeenten (> 100.000 inw.)	0	2	4	11	8
Totaal	140	161	102	45	10

Tabel 3.3: spreiding in nalevingspercentages gemeenten- inkoopvolume

Gemeenten

	Klassen (aantal inkooppakketten)				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Gemeenten (< 10.000 inw.)	39	22	2	0	0
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)	63	78	9	0	0
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)	90	80	9	0	0
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)	4	25	11	1	0
Gemeenten (> 100.000 inw.)	0	4	11	8	2
Totaal	196	209	42	9	2

Tabel 3.4: spreiding in nalevingspercentages gemeenten - aantal inkooppakketten

Trends in de naleving

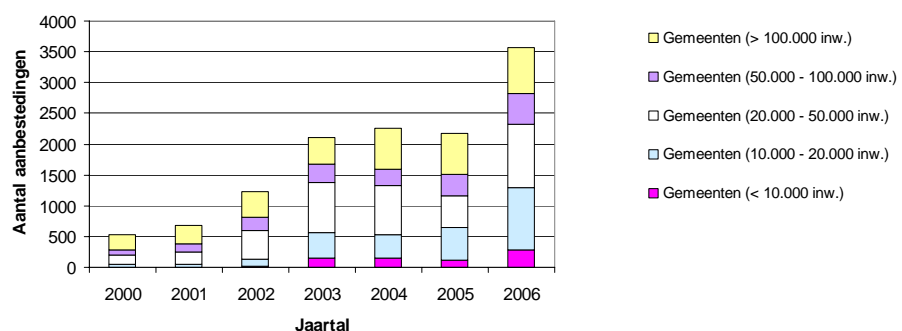
308 Onderstaande tabel vergelijkt de naleving in 2006 met de naleving in 2002 en 2004. Het blijkt dat de verbetering van het nalevingspercentage op inkoopvolume in 2006 verder doorzet. Opmerkelijk is dat het nalevingspercentage vooral bij de kleine gemeenten sterk is verbeterd.

Sector	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Gemeenten (> 100.000 inw.)	31%	67%	73%	9%	46%	55%
Gemeenten (50.000 - 100.000 inw.)		33%	56%		26%	34%
Gemeenten (20.000 - 50.000 inw.)		24%	33%		17%	21%
Gemeenten (10.000 - 20.000 inw.)		6%	27%		5%	21%
Gemeenten (< 10.000 inw.)		0%	24%		0%	19%

Tabel 3.5: vergelijking met nalevingspercentages 2002 en 2004 voor gemeenten

309 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen uitgevoerd door gemeenten weergegeven over de periode 2000-2006 met uitsplitsingen naar omvangsklassen.

Aantal aanbestedingen gemeenten - per jaar per subcategorie



Figuur 3.1: aantal aanbestedingen per jaar door gemeenten, uitgesplitst naar omvangsklasse

310 Uit de aankondigingen van Europese aanbestedingen blijkt dat er steeds meer wordt samengewerkt tussen aanbestedende diensten bij de inkoop. Het grote aantal aanbestedingen in 2006 is voor een groot deel te verklaren door de Hulp bij het huishouden¹³ die door alle gemeenten is aanbesteed.

Conclusie

311 De naleving voor de gemeenten is in 2006 op inkoopvolume en aantal inkooppakketten verder verbeterd. Toch blijft de naleving voor de gemeenten tot 50.000 inwoners relatief laag. De onderzoekers hebben nader onderzoek gedaan naar een mogelijke verklaring voor dit nalevingsresultaat. Uit deze analyse bleek dat gemeenten tot 50.000 inwoners vaker uitgaven voor leveringen doen die incidenteel van aard zijn, in plaats van periodiek terugkerend. Doordat voor alle sectoren dezelfde methodiek gehanteerd wordt, worden deze uitgaven toch beschouwd als jaarlijks terugkerende uitgaven waarvoor de gemeente een contract met een looptijd van meerdere jaren heeft gesloten. Het inkoopvolume van een pakket wordt derhalve vermenigvuldigd met de looptijd van het contract om te bepalen of het pakket aanbestedingsplichtig is. Het kan hierdoor voorkomen dat inkooppakketten in dit onderzoek mogelijk ten onrechte als aanbestedingsplichtig zijn aangemerkt. Het effect hiervan op de naleving is niet berekend door de onderzoekers. Het is mogelijk dat de werkelijke naleving hoger is dan hier gepresenteerd. Het verschil is mogelijk beperkt, aangezien het aantal pakketten en de omvang van de pakketten in verhouding tot het totale inkoopvolume gering is. Bovendien heeft het merendeel van de kleinere gemeenten voor deze pakketten helemaal geen aanbestedingsplichtig volume, zelfs niet als wordt uitgegaan van meerjarencontracten. Het incidentele karakter van uitgaven voor diensten is reeds in de methodiek verwerkt door rekening te houden met de mate van homogeniteit van de pakketten.

312 Een verdere verbetering van de naleving is mogelijk door te focussen op uitgaven die aanbestedingsplichtig zijn en niet Europees zijn aanbesteed. Om dit in beeld te krijgen, zullen meer gemeenten moeten investeren in inkoopanalyses. Voor de Nalevingsmeting 2006 viel op dat een substantieel aantal gemeenten niet beschikt over recente inkoopanalyses.

313 In de volgende hoofdstukken zal per omvangsklasse verder worden ingezoomd in de nalevingsresultaten.

4 Naleving gemeenten met meer dan 100.000 inwoners

Naleving in 2006

401 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

Gemeenten >100K

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	73%	55%
Leveringen	71%	53%
Diensten	71%	54%
Werken	100%	100%

Tabel 4.1: nalevingspercentages gemeenten met meer dan 100.000 inwoners in 2006

402 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

403 'Welzijn' is de grootste pakketgroep voor de grote gemeenten. De naleving voor de pakketten in deze pakketgroep is op inkoopvolume 74%. De pakketgroep 'Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties' is bijna net zo groot en kent een vergelijkbare naleving (73%). De pakketgroep 'Adviseurs en flexibele eenheid' kent de beste naleving (82%).

404 In deze sector zijn drie pakketgroepen die een aanbestedingsplichtig inkoopvolume hebben van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume. Het vierde pakket in omvang is 'GWW'. De aanbestedingsplichtige pakketten van de pakketgroep 'GWW'¹⁴ (ruim 8% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume) worden voor 50% aanbesteed.

¹⁴ De pakketgroep 'GWW' bestaat naast werken ook uit diensten en leveringen, zoals klein onderhoud aan GWW en levering van strooizout.

Trends in de naleving

405 In onderstaande tabel is de vergelijking van de nalevingspercentages van 2006 met de nalevingspercentages van 2004 weergegeven. In 2006 zijn de nalevingspercentages op inkoopvolume en aantal pakketten enigszins verbeterd. Opmerkelijk is dat voor leveringen een duidelijke verbetering zichtbaar is in de naleving op het aantal pakketten maar een kleine verbetering/stabilisatie optreedt in de naleving op het inkoopvolume.

Gemeenten >100K

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2004	2006	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	67%	73%	46%	55%
Leveringen	69%	71%	43%	53%
Diensten	66%	71%	48%	54%
Werken	78%	100%	75%	100%

Tabel 4.2: vergelijking met nalevingspercentages 2004 voor gemeenten met meer dan 100.000 inwoners

Conclusie

406 De grootste gemeenten hebben in 2006 een hogere naleving vergeleken met 2004, die voornamelijk door een verbetering in de naleving van werken wordt veroorzaakt. De verdeling van de aanbestedende diensten over de vijf nalevingsklassen is nog groot, vier van de vijf klassen zijn nodig om de verdeling compleet weer te geven (zie tabel 3.4). Gegeven deze nalevingsresultaten is een verdere verbetering van de naleving mogelijk op de leveringen en diensten van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

5 Naleving gemeenten 50.000-100.000 inwoners

Naleving in 2006

501 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners.

Gemeenten 50-100K

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	56%	34%
Leveringen	54%	36%
Diensten	56%	33%
Werken	66%	67%

Tabel 5.1: nalevingspercentages gemeenten met 50.000-100.000 inwoners in 2006

502 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

503 'Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties' is de grootste pakketgroep. De naleving voor de pakketten in deze pakketgroep is op inkoopvolume 58%. De pakketgroep 'Welzijn' kent de beste naleving (76%). De aanbestedingsplichtige pakketten van de pakketgroep 'GWW'¹⁵ (9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume) worden voor 12% aanbesteed.

¹⁵ De pakketgroep 'GWW' bestaat naast werken ook uit diensten en leveringen, zoals klein onderhoud aan GWW en levering van strooizout.

Trends in de naleving

504 In onderstaande tabel is de vergelijking met het nalevingspercentage 2004 weergegeven. In 2006 zijn de nalevingspercentages op inkoopvolume sterk verbeterd en op aantal pakketten enigszins verbeterd. Opmerkelijk is dat de naleving voor werken niet verbeterd is. Een waarschijnlijke reden hiervoor is dat de uitgaven in 2006 voor meer gemeenten aanbestedingsplichtig waren en hier niet meer aanbestedingen tegenover stonden.

Gemeenten 50-100K

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2004	2006	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	33%	56%	26%	34%
Leveringen	39%	54%	26%	36%
Diensten	30%	56%	26%	33%
Werken	100%	66%	100%	67%

Tabel 5.2: vergelijking met nalevingspercentages 2004 voor gemeenten met 50.000 - 100.000 inwoners

Conclusie

505 De gemeenten met 50.000-100.000 inwoners in 2006 vertonen een verbetering in de naleving op inkoopvolume. Een verdere verbetering is mogelijk door op meer inkooppakketten te focussen, óók op de minder grote inkooppakketten.

6 Naleving gemeenten 20.000 - 50.000 inwoners

Naleving in 2006

601 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de gemeenten met 20.000 - 50.000 inwoners.

Gemeenten 20-50K

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	33%	21%
Leveringen	34%	15%
Diensten	32%	24%
Werken		

Tabel 6.1: nalevingspercentages gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners in 2006

602 Voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoners zijn in 2006 geen werken aanbesteed die het drempelbedrag overstijgen. Hierdoor is geen nalevingspercentage bepaald. De naleving voor diensten en leveringen is op volume praktisch gelijk. Op aantal pakketten is wel een verschil geconstateerd. Een mogelijke verklaring is dat sommige leveringen voor deze gemeenten een meer incidenteel karakter hebben en er derhalve geen meerjarige contracten voor worden afgesloten (bijvoorbeeld bedrijfskleding). Doordat de systematiek uitgaat van meerjarige contracten wordt een pakket toch als aanbestedingsplichtig beschouwd als de uitgaven in 2006 meer dan een bepaald drempelbedrag¹⁶ bedragen.

603 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

¹⁶ Dit bedrag is afhankelijk van de contractsduur. Bij een drempel van 211.000 euro en een contractsduur van 4 jaar en een volledig homogeen pakket, ligt de uitgavendrempel in 2006 op € 52.750,-. Bij een contractsduur van 3 jaar ligt de uitgavendrempel in 2006 op € 70.333,-. Indien er in 2006 dat bedrag tenminste uitgegeven is, wordt het hele pakket als aanbestedingsplichtig beschouwd.

604 'Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties' is de grootste pakketgroep voor de gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners. De naleving voor de pakketten in deze pakketgroep is op inkoopvolume 42%. De pakketgroep 'Welzijn' kent de beste naleving (60%). De aanbestedingsplichtige pakketten van de pakketgroep 'GWW'¹⁷ (13% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume) worden voor 2% aanbesteed.

Trends in de naleving

605 In onderstaande tabel is de vergelijking van de nalevingspercentages van 2006 met de nalevingspercentages van 2004 weergegeven. In 2006 zijn de nalevingspercentages op inkoopvolume en aantal pakketten verbeterd. Vooral bij de naleving op inkoopvolume van leveringen is een forse verbetering zichtbaar.

Gemeenten 20-50K

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2004	2006	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	24%	33%	17%	21%
Leveringen	13%	34%	11%	15%
Diensten	27%	32%	23%	24%
Werken				

Tabel 6.2: vergelijking met nalevingspercentages 2004 voor gemeenten met 20.000-50.000 inwoners

Conclusie

606 De gemeenten met 20.000-50.000 inwoners hebben in 2006 een beter nalevingsresultaat op zowel volume als aantal inkooppakketten dan in 2004. Om de naleving op inkoopvolume verder te verhogen is een focus op de pakketten met een groot volume in de pakketgroep 'Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties' mogelijk.

¹⁷ De pakketgroep 'GWW' bestaat naast werken ook uit diensten en leveringen, zoals klein onderhoud aan GWW en levering van strooizout.

7 Naleving gemeenten 10.000 - 20.000 inwoners

Naleving in 2006

701 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de gemeenten met 10.000 - 20.000 inwoners.

Gemeenten 10-20K

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	27%	21%
Leveringen	39%	19%
Diensten	24%	22%
Werken		

Tabel 7.1: nalevingspercentages gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners in 2006

702 Voor gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners zijn in 2006 geen werken aanbesteed die het drempelbedrag overstijgen. Hierdoor is geen nalevingspercentage bepaald. De naleving voor diensten en leveringen is op aantal pakketten praktisch gelijk. Op inkoopvolume is wel een verschil geconstateerd en wordt een betere naleving gerealiseerd voor de leveringen.

703 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

704 'Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties' is de grootste pakketgroep voor de gemeenten met 10.000 tot 20.000 inwoners. De naleving voor de pakketten in deze pakketgroep is op inkoopvolume 37%. De pakketgroep 'Welzijn' kent de beste naleving (54%). Van de aanbestedingsplichtige pakketten van de pakketgroep 'GWW' (ruim 14% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume) wordt 1% aanbesteed. Een verklaring voor deze naleving is dat de pakketten klein onderhoud van 'GWW' als dienst een lagere drempel kennen en dat deze als ze aanbestedingsplichtig zijn, vaak niet aanbesteed worden.

Trends in de naleving

705 In onderstaande tabel is de vergelijking van de nalevingspercentages van 2006 met de nalevingspercentages van 2004 weergegeven. In 2006 zijn de nalevingspercentages op inkoopvolume en aantal pakketten fors verbeterd.

Gemeenten 10-20K

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2004	2006	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	6%	27%	5%	21%
Leveringen	2%	39%	3%	19%
Diensten	6%	24%	6%	22%
Werken				

Tabel 7.2: vergelijking met nalevingspercentages 2004 voor gemeenten met 10.000-20.000 inwoners

Conclusie

706 De gemeenten met 10.000-20.000 inwoners hebben in 2006 een flinke verbetering gemaakt in hun naleving. Ook in het aantal aanbestedingen is deze groei zichtbaar. Om de naleving op inkoopvolume verder te verhogen, kunnen deze gemeenten beginnen bij pakketten van relatief grote omvang uit de pakketgroep 'Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties'.

8 Naleving gemeenten tot 10.000 inwoners

Naleving in 2006

801 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de gemeenten tot 10.000 inwoners.

Gemeenten <10K

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	24%	19%
Leveringen	47%	23%
Diensten	19%	18%
Werken		

Tabel 8.1: nalevingspercentages gemeenten tot 10.000 inwoners in 2006

802 Voor gemeenten met minder dan 10.000 inwoners zijn in 2006 geen werken aanbesteed die het drempelbedrag overstijgen. Hierdoor is geen nalevingspercentage bepaald. De naleving voor diensten en leveringen is op aantal pakketten vergelijkbaar. Op inkoopvolume is wel een verschil geconstateerd en wordt een betere naleving gerealiseerd voor de leveringen.

803 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

804 'Exploitatie beheer gebouwen en installaties' is de grootste pakketgroep voor de gemeenten tot 10.000 inwoners. De naleving voor de pakketten in deze pakketgroep is op inkoopvolume 33%. De pakketgroep 'Welzijn' kent de beste naleving (49%). De aanbestedingsplichtige pakketten van de pakketgroep 'GWW' (ruim 15% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume) worden door deze gemeenten in 2006 niet aanbesteed. Een verklaring voor deze naleving is dat de pakketten klein onderhoud van 'GWW' als dienst een lagere drempel kennen en dat als deze aanbestedingsplichtig zijn niet aanbesteed worden. Een nadere analyse zoals vermeld in de Beschouwing zou op redenen voor niet-naleving en mogelijke oplossingsrichtingen moeten duiden.

Trends in de naleving

805 In onderstaande tabel is de vergelijking van de nalevingspercentages van 2006 met de nalevingspercentages van 2004 weergegeven. In 2006 zijn de nalevingspercentages op inkoopvolume en aantal pakketten fors verbeterd, waarbij vooral de naleving van leveringen is gestegen.

Gemeenten <10K

	Inkoopvolume		Aantal pakketten	
	2004	2006	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	0%	24%	0%	19%
Leveringen	0%	47%	0%	23%
Diensten	0%	19%	0%	18%
Werken				

Tabel 8.2: vergelijking met nalevingspercentages 2004 voor gemeenten tot 10.000 inwoners

Conclusie

806 De gemeenten met minder dan 10.000 inwoners hebben in 2006 een flinke verbetering (van 0% naar 24% op inkoopvolume) gemaakt in hun nalevingsresultaat. Ook in het aantal aanbestedingen is deze groei zichtbaar. Om de naleving op inkoopvolume verder te verhogen kunnen deze gemeenten beginnen bij pakketten van relatief grote omvang uit de pakketgroep 'Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties' om de naleving verder te verhogen, te beginnen bij bijvoorbeeld de pakketten van relatief grote omvang (zoals uitzendkrachten, groenvoorziening).

9 Naleving provincies

901 De naleving voor de sector provincies is in deze meting gebaseerd op inkoopdiagnoses van alle twaalf provincies, daar waar in 2004 nog voor twee provincies gebruik gemaakt is van jaarrekeningen.

Naleving in 2006

902 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de provincies.

Provincies

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	90%	60%
Leveringen	74%	56%
Diensten	91%	60%
Werken	100%	100%

Tabel 9.1: nalevingspercentage provincies in 2006

903 Het verschil in de naleving op inkoopvolume en aantal pakketten is voor een groot deel te verklaren door het pakket 'Openbaar Vervoer'. Voor de provincies is dit ver uit de grootste uitgavenpost in 2006. Dit pakket heeft daardoor een groter effect op de naleving op volume dan op aantal pakketten (is immers maar één pakket).

904 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

905 De in omvang belangrijkste pakketgroep voor de provincie is 'Welzijn'. Het pakket 'Openbaar Vervoer' is onderdeel van deze pakketgroep. De naleving op inkoopvolume voor deze pakketgroep is met 99% bijzonder hoog. Op aantal inkooppakketten is het nalevingsresultaat voor 'Welzijn' 79%. Van de aanbestedingsplichtige pakketten van de pakketgroep 'GWW' (ruim een kwart van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume) wordt 46% aanbesteed.

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

906 In onderstaande tabel is de frequentieverdeling weergegeven van de nalevingspercentages voor de provincies. De verdeling is relatief gering en ook afgenomen ten opzichte van 2004. Negen van de twaalf provincies hebben op basis van het inkoopvolume een nalevingspercentage van meer dan 80% en geen enkele provincie heeft een percentage lager dan 60%, waar dat in 2004 respectievelijk nog vier provincies boven de 80% en twee provincies onder de 60% waren.

Provincies

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	0	0	0	3	9
Aantal inkooppakketten	0	0	6	6	0

Tabel 9.2: spreiding in nalevingspercentages provincies

Trends in de naleving

907 Onderstaande tabel vergelijkt de naleving in 2006 met de naleving in 2002 en 2004. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Net als in 2004 is in 2006 de naleving voor alle typen aanbestedingen verder gestegen, zowel op inkoopvolume als in aantal pakketten.

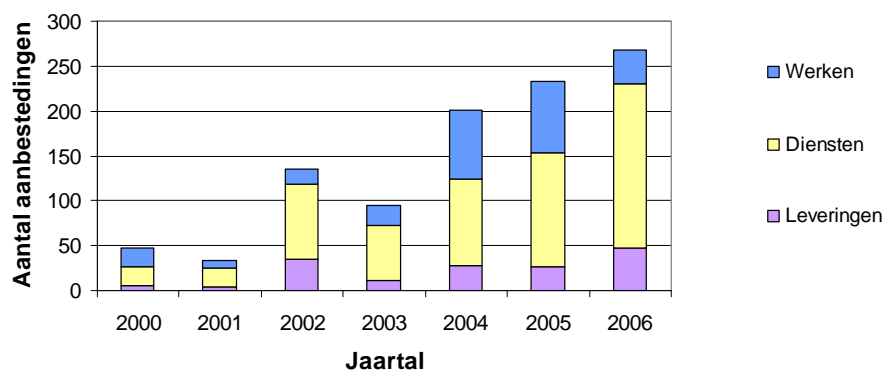
Provincies

	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	44%	76%	90%	29%	44%	60%
Leveringen	36%	62%	74%	31%	41%	56%
Diensten	40%	78%	91%	25%	43%	60%
Werken	52%	80%	100%	64%	88%	100%

Tabel 9.3: vergelijking met nalevingspercentages 2002 en 2004 voor provincies

908 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen uitgevoerd door provincies weergegeven over de periode 2000-2006.

Aantal aanbestedingen per jaar - provincies



Figuur 9.1: aantal aanbestedingen per jaar door provincies, uitgesplitst naar type aanbesteding

909 Het aantal getelde aanbestedingen vertoont na 2003 een stijgende lijn, waarbij er vooral in 2006 relatief veel diensten zijn aanbesteed.

Conclusie

910 De naleving voor de provincies is in 2006 zowel op inkoopvolume als in aantal pakketten verder verbeterd.

10 Naleving waterschappen

Naleving in 2006

I001 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de waterschappen.

Waterschappen

	Inkoop- volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	66%	32%
Leveringen	65%	29%
Diensten	41%	30%
Werken	85%	77%

Tabel 10.1: nalevingspercentage waterschappen in 2006

I002 Net als in 2004 scoren de waterschappen op aantal pakketten lager dan op inkoopvolume. Een relatief groot deel van het inkoopvolume betreft de twee pakketten Realisatie en groot onderhoud van watersystemen en vaarwegen én Waterzuiveringsinstallaties. Deze pakketten hebben daardoor een groter effect op de naleving op volume dan op aantal pakketten (zijn immers maar twee pakketten). Opmerkelijk is dat de nalevingsresultaten op inkoopvolume voor diensten substantieel lager scoren dan leveringen.

I003 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

I004 De in omvang belangrijkste pakketgroep voor de waterschappen is 'GWW'. Bovenstaande twee pakketten maken onderdeel uit van deze pakketgroep. De naleving op inkoopvolume voor deze pakketgroep is 75%. Van alle pakketgroepen van de waterschappen is dit de hoogst scorende pakketgroep. Op aantal inkooppakketten is het nalevingsresultaat voor 'GWW' 40%. De naleving van de aanbestedingsplichtige pakketten van de pakketgroep 'Adviseurs en flexibele arbeid' (ruim 11% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume) is 47%. Daarmee is dit de pakketgroep met de laagste naleving in 2006 (van de pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9%).

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

I005 In onderstaande tabel is de frequentieverdeling weergegeven van de nalevingspercentages voor de waterschappen. De verdeling is net als in 2004 groot. De waterschappen in de steekproef zijn verdeeld over de verschillende klassen nalevingspercentages, waarbij in 2006 meer aanbestedende diensten een hogere naleving realiseren en daardoor in een hogere klasse eindigen. Op aantal inkooppakketten heeft het grootste deel van de waterschappen in de steekproef een nalevingspercentage dat lager is dan 40%.

Waterschappen

	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	1	2	3	7	2
Aantal inkooppakketten	2	9	3	1	0

Tabel 10.2: verdeling van nalevingspercentages waterschappen

Trends in de naleving

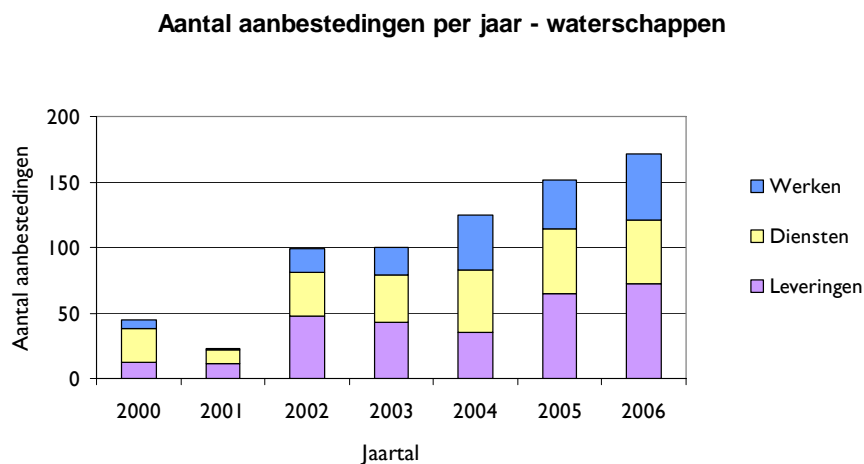
I006 Onderstaande tabel vergelijkt de naleving in 2006 met de naleving in 2002 en 2004. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt. Net als in 2004 is in 2006 de naleving voor alle typen aanbestedingen verder gestegen, zowel op inkoopvolume als in aantal pakketten. De stijging is het kleinst voor diensten, waar de waterschappen in 2004 voor diensten ook het laagste nalevingspercentage hadden.

Waterschappen

	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	42%	51%	66%	12%	24%	32%
Leveringen	11%	52%	65%	9%	14%	29%
Diensten	26%	39%	41%	10%	28%	30%
Werken	56%	64%	85%	45%	60%	77%

Tabel 10.3: vergelijking met nalevingspercentages 2002 en 2004 voor waterschappen

I007 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen uitgevoerd door waterschappen weergegeven over de periode 2000-2006.



Figuur 10.1: aantal aanbestedingen per jaar door waterschappen, uitgesplitst naar type aanbesteding

I008 Het aantal getelde aanbestedingen vertoont na 2003 een stijgende lijn, die vooral door de aanbestedingen van leveringen wordt veroorzaakt. Het aantal aanbestedingen van diensten blijft ongeveer stabiel. De fusies die in 2005 hebben plaatsgevonden hebben niet geleid tot een versnelde stijging van het aantal aanbestedingen in 2006.

Conclusie

I009 De naleving voor de waterschappen is in 2006 zowel op inkoopvolume als in aantal pakketten verbeterd, waarbij deze stijging voor de diensten enigszins achterblijft. De naleving op aantal pakketten is lager dan de naleving op inkoopvolume.

11 Naleving PRI's - Academische ziekenhuizen

1101 De naleving voor de publiekrechtelijke instelling (PRI's) is gemeten voor de volgende sectoren:

- (a) Academische ziekenhuizen;
- (b) Hogescholen;
- (c) Universiteiten;
- (d) Politieregio's.

1102 In dit hoofdstuk worden de nalevingsresultaten voor de academische ziekenhuizen gepresenteerd. In de volgende hoofdstukken volgen de overige publiekrechtelijke instellingen.

Naleving in 2006

1103 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de academische ziekenhuizen.

Academische ziekenhuizen

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	57%	50%
Leveringen	60%	62%
Diensten	47%	35%
Werken	72%	67%

Tabel 11.1: nalevingspercentage academische ziekenhuizen in 2006

1104 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

1105 'Medische zorg, laboratorium en techniek' is in aanbestedingsplichtig volume de grootste pakketgroep voor de academische ziekenhuizen. De naleving voor de pakketten in deze pakketgroep is op inkoopvolume 61%. De hoogste naleving wordt behaald bij 'Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties' (71%). De laagste naleving is gemeten bij de aanbestedingsplichtige pakketten van de pakketgroep 'Adviseurs en flexibele arbeid': 43% van het aanbestedingsplichtige volume van deze pakketgroep (10% van het totaal) is aanbesteed.

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

I 106 In onderstaande tabel is de frequentieverdeling weergegeven van de nalevingspercentages voor de academische ziekenhuizen. De verdeling is net als in 2004 groot. Echter, waar er in 2004 nog sprake was van één ziekenhuis dat een lager nalevingsresultaat dan 40% had, is dat in 2006 veranderd naar drie ziekenhuizen met een lager nalevingsresultaat dan 40%. Daarentegen zijn er nu drie ziekenhuizen (twee meer dan in 2004) die op inkoopvolume een nalevingsresultaat tussen de 80 en 100% behaald hebben.

Academische ziekenhuizen

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

Tabel 11.2: frequentieverdeling nalevingspercentages academische ziekenhuizen

Trends in de naleving

I 107 Onderstaande tabel vergelijkt de naleving in 2006 met de naleving in 2002 en 2004. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt.

Academische ziekenhuizen

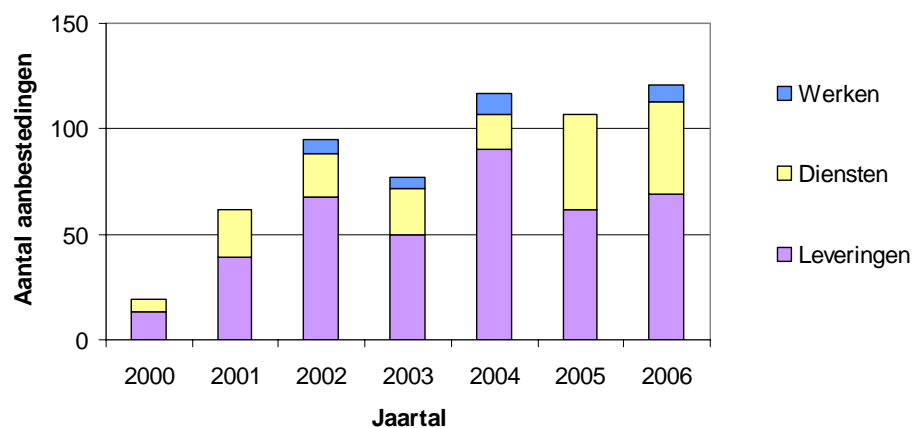
	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	24%	59%	57%	23%	57%	50%
Leveringen	31%	67%	60%	28%	64%	62%
Diensten	16%	48%	47%	19%	51%	35%
Werken	42%	35%	72%	25%	29%	67%

Tabel 11.3: vergelijking met nalevingspercentages 2002 en 2004 voor academische ziekenhuizen

I 108 Zoals al naar voren kwam in de beschouwing van de spreiding van de resultaten is de naleving in 2006 op inkoopvolume stabiel gebleven, maar op aantal inkooppakketten achteruit gegaan. De daling van de naleving op het aantal inkooppakketten is het sterkst zichtbaar bij de diensten. Bij de naleving op volume is het resultaat het meeste afgenomen bij leveringen. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat er in de pakketindeling van de pakketgroep '(Medische) zorg, laboratorium en techniek' het nodige is samengevoegd, wat effect kan hebben op het nalevingsresultaat. De naleving voor werken is toegenomen.

1109 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen, uitgevoerd door academische ziekenhuizen, weergegeven over de periode 2000-2006.

Aantal aanbestedingen per jaar - academische ziekenhuizen



Figuur 11.1: aantal aanbestedingen per jaar door academische ziekenhuizen, uitgesplitst naar type aanbesteding

1110 Het aantal getelde aanbestedingen vertoont na 2002 een stijgende trend met schommelingen; het gemiddelde aantal aanbestedingen stijgt in de loop der jaren waarbij het aantal aanbestedingen in het ene jaar stijgt en het jaar daarop afneemt, maar de afname minder groot is dan de stijging van het voorgaande jaar. Opmerkelijk is dat het aantal aanbestedingen van diensten in 2005 en 2006 groter is dan in 2003 en 2004. Een mogelijke verklaring voor deze toename in het aantal aanbestedingen en de afname in het nalevingsresultaat voor diensten is dat aanbestedingen in meer percelen zijn aanbesteed, waarbij de percelen eenzelfde inkooppakket betreft.

Conclusie

1111 De naleving voor de academische ziekenhuizen is in 2006 zowel op inkoopvolume als in aantal pakketten niet verder verbeterd, waarbij op aantal pakketten een achteruitgang van het nalevingsresultaat van 7% gemeten is. Een hogere naleving moet mogelijk zijn gezien de resultaten van de vorige nalevingsmeting. Gegeven de nalevingsresultaten zal een verbetering moeten liggen in de aanbesteding van meer verschillende inkooppakketten met een focus op diensten.

12 Naleving PRI's - Hogescholen

I201 In dit hoofdstuk worden van de publiekrechtelijke instellingen de hogescholen belicht.

Naleving in 2006

I202 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de hogescholen.

Hogescholen

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	33%	23%
Leveringen	43%	35%
Diensten	11%	13%
Werken	100%	100%

Tabel 12.1: nalevingspercentage hogescholen in 2006

I203 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

I204 'Adviseurs en flexibele arbeid' is met de pakketgroep 'Kantoorinrichting en benodigdheden' in aanbestedingsplichtig volume de grootste pakketgroep voor de hogescholen. De naleving op volume voor de pakketten in deze pakketgroepen zijn respectievelijk 4 % en 43%. De naleving op aantal pakketten is respectievelijk 10% en 27%.

I205 Het aanbestedingsplichtig volume van de pakketgroep 'Adviseurs en flexibele arbeid' is mogelijk te hoog ingeschat doordat inhuur van docenten in de data geboekt is onder één inkooppakket. Dit leidt mogelijk tot een te lage inschatting van de naleving op inkoopvolume. De naleving op aantal inkooppakketten geeft een vergelijkbaar beeld van de naleving van deze pakketgroep.

I206 De hoogste naleving op inkoopvolume wordt bij 'Aanschaf of huur van gebouwen en installaties' (95%) gerealiseerd.

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

I207 In onderstaande tabel is de frequentieverdeling weergegeven van de nalevingspercentages voor de hogescholen. De verdeling is vergelijkbaar met 2004. Een verbetering is zichtbaar in de verdeling van de hogescholen op de naleving van het aantal pakketten. In 2004 had 75% van de hogescholen een lager nalevingsresultaat op aantal pakketten dan 20%. In 2006 is dat verbeterd naar 61%.

Hogescholen	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	10	5	1	1	1
Aantal inkooppakketten	11	5	0	2	0

Tabel 12.2: frequentieverdeling van nalevingspercentages hogescholen

Trends in de naleving

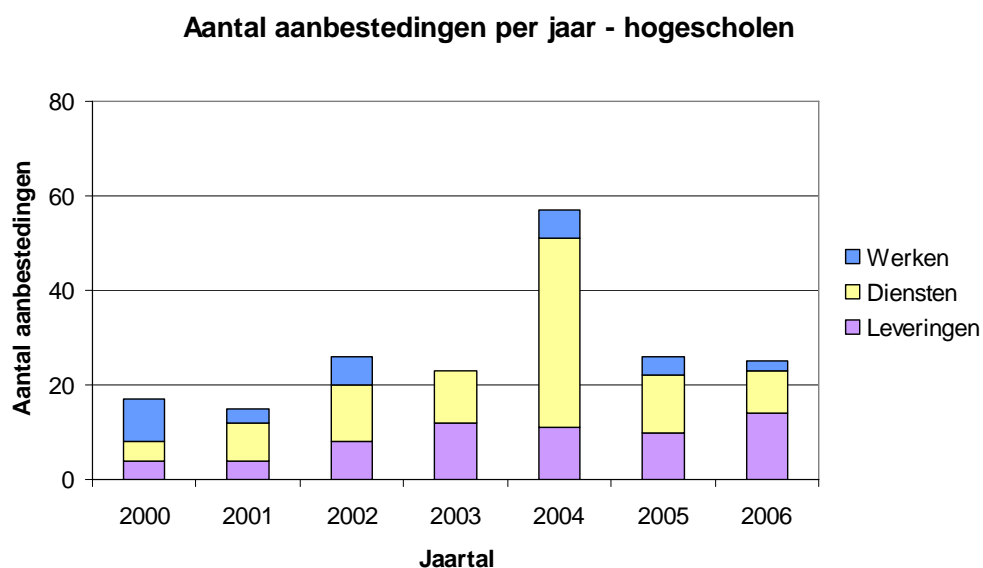
I208 Onderstaande tabel vergelijkt de naleving in 2006 met de naleving in 2002 en 2004. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt.

I209 De naleving in 2006 op inkoopvolume is voor de hogescholen stabiel gebleven, maar op aantal inkooppakketten licht verbeterd. Deze verbetering is vooral zichtbaar bij de leveringen en de werken. Bij diensten is sprake van een achteruitgang van de naleving.

Hogescholen	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	19%	34%	33%	9%	20%	23%
Leveringen	7%	31%	43%	7%	21%	35%
Diensten	13%	29%	11%	10%	17%	13%
Werken	64%	60%	100%	40%	67%	100%

Tabel 12.3: vergelijking met nalevingspercentages 2002 en 2004 voor hogescholen

1210 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen, uitgevoerd door hogescholen, weergegeven over de periode 2000-2006.



Figuur 12.1: aantal aanbestedingen per jaar door hogescholen, uitgesplitst naar type aanbesteding

1211 Het aantal getelde aanbestedingen vertoont in 2004 een piek. Daarna is het aantal aanbestedingen weer vergelijkbaar met het aantal in 2002 en 2003. In 2004 is een aanbesteding uitgezet die uit een groot aantal, in inhoud gelijke, percelen bestaat. Deze piek heeft hierdoor beperkt invloed op het nalevingsresultaat.

Conclusie

1212 De naleving voor de hogescholen is in 2006 op inkoopvolume niet verbeterd en in aantal pakketten licht gestegen ten opzichte van 2004. De verhouding tussen de nalevingspercentages voor diensten, leveringen en werken ligt in 2006 anders dan 2004. De naleving op leveringen en werken is gestegen terwijl de naleving op diensten is gedaald.

13 Naleving PRI's - Universiteiten

I 301 In dit hoofdstuk worden van de publiekrechtelijke instellingen de universiteiten belicht.

Naleving in 2006

I 302 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de universiteiten.

Universiteiten

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	50%	40%
Leveringen	64%	47%
Diensten	34%	31%
Werken	100%	100%

Tabel 13.1: nalevingspercentage universiteiten in 2006

I 303 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

I 304 'Exploitatie, beheer van gebouwen en installaties' is in aanbestedingsplichtig volume de grootste pakketgroep voor de universiteiten. De naleving op volume voor de pakketten in deze pakketgroep is 58%. De hoogste naleving op inkoopvolume wordt ook bij deze pakketgroep gerealiseerd. De pakketgroep 'Aanschaf of huur van gebouwen en installaties', met een relatieve aanbestedingsplichtige omvang van 8% kent een hoge naleving (96%). 'Adviseurs en flexibele arbeid' kent de laagste naleving. Op aantal pakketten hebben de universiteiten voor deze pakketgroep een nalevingsresultaat van 39% gerealiseerd¹⁸.

¹⁸ Het aanbestedingsplichtig volume van de pakketgroep 'Adviseurs en flexibele arbeid' is mogelijk te hoog ingeschat doordat inhuren van docenten in de data geboekt is onder één inkooppakket. Dit leidt mogelijk tot een te lage inschatting van de naleving op inkoopvolume (29%).

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

I 305 In onderstaande tabel is de frequentieverdeling weergegeven van de nalevingspercentages voor de universiteiten. De verdeling is in 2006 toegenomen ten opzichte van 2004. In 2006 zijn alle klassen nodig om de verdeling in de naleving op inkoopvolume volledig weer te geven, terwijl dat in 2004 beperkt was tot (de middelste) drie. Dit betekent dat er universiteiten zijn die achteruit zijn gegaan in de naleving en universiteiten die er op vooruit zijn gegaan. De helft van de universiteiten kende in 2006 een nalevingsresultaat dat onder de 40% lag.

Universiteiten

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

Tabel 13.2: frequentieverdeling van nalevingspercentages universiteiten

Trends in de naleving

I 306 In onderstaande tabel is de vergelijking met het nalevingspercentage 2002 en 2004 weergegeven. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt.

I 307 De naleving in 2006 op inkoopvolume en aantal inkooppakketten is voor de universiteiten licht achteruit gegaan. Na een achteruitgang in de naleving voor werken in 2004 is in 2006 weer een verbetering van de naleving op werken gemeten. De naleving op inkoopvolume van leveringen is met 4% licht gedaald.

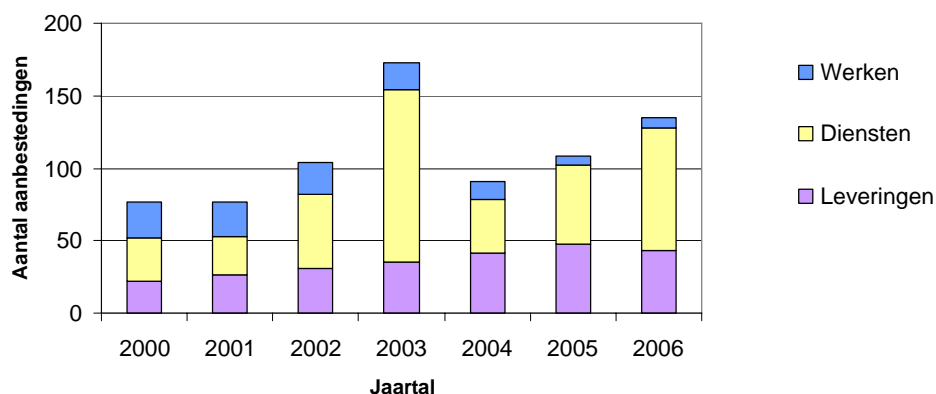
Universiteiten

	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	40%	52%	50%	21%	43%	40%
Leveringen	29%	68%	64%	29%	48%	47%
Diensten	17%	35%	34%	14%	35%	31%
Werken	89%	79%	100%	75%	67%	100%

Tabel 13.3: vergelijking met nalevingspercentages 2002 en 2004 voor universiteiten

I308 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen, uitgevoerd door universiteiten, weergegeven over de periode 2000-2006.

Aantal aanbestedingen per jaar - universiteiten



Figuur 13.1: aantal aanbestedingen per jaar door universiteiten, uitgesplitst naar type aanbesteding

I309 Het aantal getelde aanbestedingen vertoont in 2003 een piek. Daarna is het aantal aanbestedingen weer vergelijkbaar met het aantal in 2002 en loopt het gestaag op. Opvallend is dat in 2006 relatief veel aanbestedingen van diensten zijn geweest, terwijl de naleving van diensten lager is dan die van leveringen. Nader onderzoek wijst uit, dat er in 2006 relatief veel aanbestedingen in de pakketgroep 'Exploitatie en beheer van gebouwen en installaties' zijn uitgevoerd die bestaan uit meerdere percelen met een gelijke inhoud. Deze percelen worden als aparte aanbestedingen geteld maar hebben, doordat het eenzelfde inkooppakket betreft, geen extra invloed op de naleving van het betreffende pakket.

Conclusie

I310 De naleving voor de universiteiten is in 2006 zowel op inkoopvolume als in aantal pakketten in geringe mate gedaald. Bij werken is een grote verbetering van de naleving gemeten. Doordat dit een relatief klein deel is van het totale aanbestedingsplichtige volume heeft dit weinig effect op de naleving in zijn geheel. Een hogere naleving voor diensten en leveringen moet mogelijk zijn, gezien de resultaten van de vorige nalevingsmeting.

I 4 Naleving PRI's - Politieregio's

I 401 In dit hoofdstuk worden van de publiekrechtelijke instellingen de politieregio's belicht.

Naleving in 2006

I 402 In onderstaande tabel zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de politieregio's.

Politieregio's

	Inkoop-volume	Aantal pakketten
Alle leveringen, diensten en werken	64%	47%
Leveringen	91%	70%
Diensten	37%	32%
Werken		

Tabel I 4.1: nalevingspercentage politieregio's in 2006

I 403 Voor politieregio's worden geen werken aanbesteed die het drempelbedrag overstijgen. Hierdoor is geen nalevingspercentage bepaald. Er is een groot verschil zichtbaar in de naleving voor diensten en leveringen, zowel op volume als op inkooppakketten. Dit kan worden verklaard doordat de politie voor een aantal leveringen gedwongen winkelnering kent en deze pakketten Europees worden aanbesteed.

I 404 Een analyse van de naleving op inkoopvolume per pakketgroep (grootste in volume, hoogste naleving, laagste naleving) levert het volgende beeld voor pakketgroepen met een aanbestedingsplichtig inkoopvolume van meer dan 9% van het totale aanbestedingsplichtige inkoopvolume.

I 405 'Adviseurs en flexibele arbeid' is in aanbestedingsplichtig volume de grootste pakketgroep voor de politieregio's en is tevens de pakketgroep met de laagste naleving op inkoopvolume. De naleving op volume voor de pakketten in deze pakketgroepen is 44% en op aantal inkooppakketten is de naleving 25%. De hoogste naleving op inkoopvolume is gemeten bij de pakketgroep 'Vervoer, emballage en verzekeringen' (100%).

Frequentieverdeling van nalevingspercentages

I 406 In onderstaande tabel is de frequentieverdeling weergegeven van de nalevingspercentages voor de politieregio's. De verdeling is kleiner geworden na 2004. Een groter deel van de politieregio's bevindt zich nu in twee klassen. Meer dan 85% van de politieregio's heeft in 2006 op inkoopvolume een nalevingsresultaat dat hoger is dan 40%.

Politieregio's	Klassen				
	0-20%	20-40%	40-60%	60-80%	80-100%
Inkoopvolume	1	1	9	4	0
Aantal inkooppakketten	1	5	7	2	0

Tabel I4.2: frequentieverdeling van nalevingspercentages politieregio's

Trends in de naleving

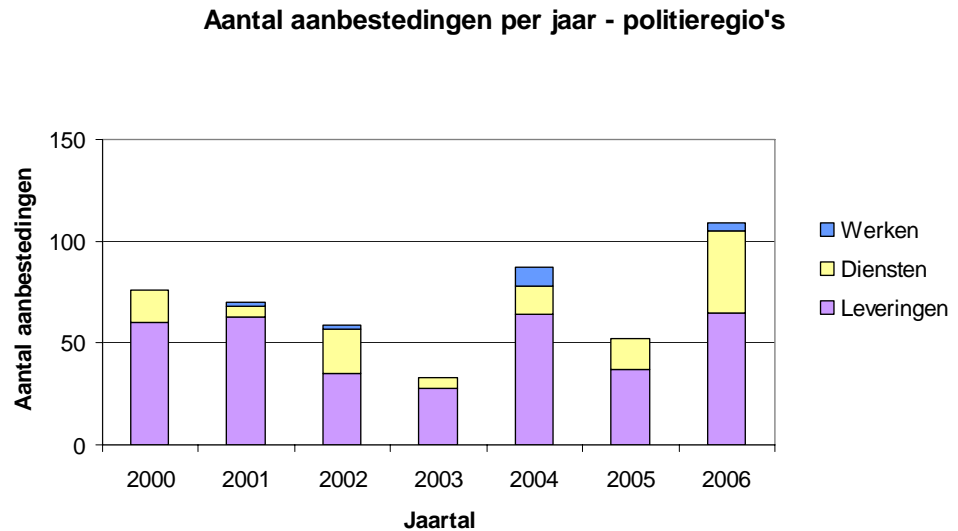
I 407 Onderstaande tabel vergelijkt de naleving in 2006 met de naleving in 2002 en 2004. Er is een uitsplitsing naar type aanbesteding gemaakt.

I 408 De naleving in 2006 op inkoopvolume is voor de politieregio's verbeterd. Op aantal inkooppakketten is de naleving niet verder verbeterd. De verbetering van de naleving op inkoopvolume is het grootst bij leveringen. Opmerkelijk is dat de naleving op aantal pakketten voor leveringen met 5% licht gedaald is. Bij diensten is zowel op volume als op aantal pakketten een toename van de naleving gemeten.

Politieregio's	Inkoopvolume			Aantal pakketten		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Alle leveringen, diensten en werken	31%	48%	64%	21%	46%	47%
Leveringen	43%	69%	91%	25%	75%	70%
Diensten	16%	26%	37%	18%	22%	32%
Werken	17%			13%		

Tabel I4.3: vergelijking met nalevingspercentages 2002 en 2004 voor politieregio's

I409 In onderstaande figuur is het aantal getelde Europese aanbestedingen, uitgevoerd door politieregio's, weergegeven over de periode 2000-2006.



Figuur 14.1: aantal aanbestedingen per jaar door politieregio's, uitgesplitst naar type aanbesteding

I410 Het aantal getelde aanbestedingen vertoont na 2002 een stijgende trend met schommelingen; het gemiddelde aantal aanbestedingen stijgt in de loop der jaren waarbij het aantal aanbestedingen in het ene jaar stijgt en het jaar daarop afneemt, maar de afname minder groot is dan de stijging van het voorgaande jaar. Het aantal diensten dat wordt aanbesteed neemt sinds 2003 toe.

Conclusie

I411 De naleving voor de politieregio's is in 2006 op inkoopvolume verbeterd voor zowel diensten als leveringen. Op aantal pakketten is de naleving stabiel gebleven. De naleving op leveringen is substantieel hoger dan de naleving op diensten. In 2006 zijn minder van de aanbestedingsplichtige pakketten die leveringen betreffen aanbesteed.

A Meetmethodiek

1 Deze bijlage gaat in detail in op de gehanteerde meetmethodiek voor de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006. Allereerst gaan wij in op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de meetmethodiek. Daarna beschrijven wij de verschillende stappen van de meetmethodiek, waarbij wij aangeven welke verfijningen zijn doorgevoerd in de meetmethodiek in vergelijking met de meting over 2004. Tot slot worden de methoden beschreven die de onderzoekers hebben toegepast om de meetmethodiek en de onderzoeksresultaten intensief te valideren.

Uitgangspunten meetmethodiek

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

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

Uitgangspunten voor bepaling van de aanbestedingsplicht

Gehanteerde richtlijnen

4 De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn in nationale wetgeving geïmplementeerd, namelijk in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Voor dit onderzoek is rechtmatigheid met betrekking tot het Bao daarom leidend. De achterliggende Europese aanbestedingsrichtlijnen (2004/18/EG) blijven in dit rapport verder buiten beschouwing.

5 Het komt voor dat aanbestedende diensten eigen beleidsregels vaststellen ter naleving van de aanbestedingsverplichtingen. Deze regelgeving wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, evenals het Besluit aanbestedingsregels voor speciale sectoren (implementatie van 2004/17/EG).

Het begrip 'aanbestedende dienst'

6 Het uitgangspunt voor het onderzoek is dat de aanbestedingsplicht op het niveau ligt van de aanbestedende dienst. De definitie van het begrip aanbestedende dienst is in de praktijk aan discussie onderhevig. In het Bao wordt een aanbestedende dienst als volgt gedefinieerd: “de staat, een provincie, een gemeente, een waterschap, een publiekrechtelijke instelling of een samenwerkingsverband van deze overheden of publiekrechtelijke instellingen”.

7 In de praktijk geeft met name het begrip 'publiekrechtelijke instelling' aanleiding tot vragen. Onder 'publiekrechtelijke instelling' wordt verstaan, iedere instelling die:

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

8 Om voor dit onderzoek te bepalen wie de aanbestedende diensten in iedere onderzochte sector zijn, is onder andere gebruikgemaakt van een indicatieve lijst die door het Ministerie van Economische Zaken op haar website is geplaatst.

Het begrip 'overheidsopdracht'

9 Van belang in het onderzoek is wat te duiden is als een overheidsopdracht. In het Bao zijn hiervoor omschrijvingen gegeven. Hierbij geldt een aantal uitzonderingen waarmee wij in het onderzoek rekening hebben moeten houden. De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd:

- (a) Openbaar vervoer: op grond van het Bao hoeven concessies voor de uitoefening van openbaar vervoer niet conform het Bao te worden aanbesteed. De Wet personenvervoer 2000 bepaalt dat de concessie voor openbaar vervoer wel dient te worden aanbesteed. Dit is dan ook de reden dat wij in het onderzoek concessies van openbaar vervoer wel als aanbestedingsplichtige opdracht hebben meegenomen;
- (b) Concessies: concessies voor diensten vallen buiten de werking van het Bao. Concessies voor openbare werken en leveringen dienen wel te worden aanbesteed. Deze opdrachten komen echter vrij zelden voor, vandaar dat dergelijke opdrachten buiten de reikwijdte van het onderzoek zijn gehouden;
- (c) Publiek-private samenwerking: het komt voor dat private grondeigenaren met een gemeente een vennootschap oprichten waarin zij hun grondposities inbrengen in ruil voor bouwvolume. Dergelijke constructies zijn buiten de reikwijdte van ons onderzoek gebleven.

Raming van de inkoopbehoefte en homogeniteit

I0 Om te bepalen of een aanbestedende dienst een overheidsopdracht dient aan te besteden conform het Bao, dient de aanbestedende dienst een raming te maken. De hoogte van de realistische raming (exclusief BTW, inclusief rekenvergoeding en eventuele opties en verlengingen) bepaalt of de betreffende drempelwaarde wordt overschreden. Het uitgangspunt bij het bepalen van de raming is dat inkoopbehoeften binnen een aanbestedende dienst bij de start van het begrotingsjaar goed voorspelbaar zijn, zodat het Europees aanbesteden en afsluiten van organisatiebrede langlopende contracten door aanbestedende diensten mogelijk is.

I1 Een belangrijk uitgangspunt dat aan de toepassing van de drempelwaarden ten grondslag ligt, is dat de opdrachten niet mogen worden gesplitst met het doel de toepassing van het Bao te omzeilen¹⁹. Over de vraag wanneer sprake is van één overheidsopdracht voor een werk, dan wel van meerdere afzonderlijke overheidsopdrachten heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) uitspraak gedaan²⁰. Volgens het HvJEG dient deze vraag te worden beantwoord op basis van de economische en technische functies van de betrokken werken. Zo kunnen bijvoorbeeld straatverlichtingsnetten en een elektriciteitsdistributienet niet als één werk worden beschouwd. Dit omdat de technische functie verschilt: een straatverlichtingsnet dient ter verlichting van openbare wegen, terwijl een elektriciteitsnetwerk ertoe dient elektriciteit te transporteren naar de individuele eindgebruiker. Ook de economische functie verschilt: de instantie die zorg draagt voor de openbare verlichting draagt deze kosten zelf, zij het dat zij deze via belastingen kan doorberekenen op de bewoners ter plaatse. De kosten van de elektriciteit dienen te worden betaald door de individuele afnemer naar rato van zijn verbruik.

I2 In de uitspraak oordeelt het HvJEG verder dat bijvoorbeeld de volgende factoren niet van primair belang zijn voor het antwoord op de vraag of er sprake is van één 'werk' in de zin van de Richtlijn:

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

I3 Doorslaggevend is of een werk is bestemd om in z'n geheel een economische of technische functie te vervullen. Bovengenoemde factoren kunnen onder omstandigheden wel aanwijzingen zijn dat het om één werk gaat - of juist niet - maar kunnen daarbij niet doorslaggevend zijn.

I4 Uit de jurisprudentie van het HvJEG kan naar onze mening ook lering worden getrokken voor de beoordeling of er sprake is van één of meerdere overheidsopdrachten voor leveringen

¹⁹ Verwezen wordt naar artikel 9, Bao.

²⁰ Arrest van het Hof van Justitie inzake Vénday d.d. 5 oktober 2000, zaaknr.: C-16/98.

en diensten. Beoordeeld moet worden of opdrachten, gezien de economische of technische functionaliteit waarop zij betrekking hebben, één geheel vormen en derhalve als één overheidsopdracht moeten worden beschouwd. Eerder genoemde factoren (a) tot en met (c) kunnen daarbij wel aanwijzingen opleveren, maar niet doorslaggevend zijn.

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

16 Het Bao bepaalt in artikel 9 lid 9 dat wanneer de aankoop van homogene goederen in verschillende percelen wordt geplaatst de totale waarde van deze percelen moet worden opgeteld voor de bepaling van de totale waarde van deze opdracht. Het Bao laat zich niet uit over de vraag wat onder homogene producten moet worden verstaan. In haar Handleiding bij de oude Richtlijn Leveringen (93/36/EEG) heeft de Commissie homogene producten kortweg omschreven als producten die voor eenzelfde doel bestemd zijn. Als voorbeelden worden genoemd de leveringen van verschillende levensmiddelen en van verschillende kantoormeubelen. De afbakening van homogene en niet-homogene goederen is daarmee een 'grijs gebied' dat in de praktijk uiteenlopend wordt geïnterpreteerd.

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

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

Stabiliteit van het uitgavenpatroon

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

20 Het uitgangspunt in het onderzoek is dat het uitgavenpatroon qua omvang en inhoud de afgelopen jaren niet substantieel is gewijzigd per aanbestedende dienst, met uitzondering van inflatie en die gevallen waarbij de inkoopbepalende kenmerken in de afgelopen jaren sterk zijn gestegen of gedaald, zoals gemeenten waarvan het inwoneraantal de afgelopen jaren snel is gestegen en organisaties die recentelijk zijn gefuseerd.

Omgang met subsidies en betalingen in natura

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

Gehanteerde inkoopstrategie

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

23 Het uitgangspunt in het onderzoek is dat de inkoopstrategie voor contracten in de exploitatiesfeer is gericht op het afsluiten van meerjarencontracten. Voor de bepaling van de aanbestedingsplicht wordt de opdrachtwaarde over de gehele looptijd opgeteld, met een maximum van vier jaar. Met vertegenwoordigers uit de verschillende sectoren is gezamenlijk vastgesteld wat een in de praktijk gebruikelijke looptijd is van contracten die worden afgesloten. Tevens is hiervoor informatie gebruikt uit aankondigingen voor Europese aanbestedingen over af te sluiten contracten.

Uitgangspunten voor vaststelling wat Europees is aanbesteed

Aankondiging van opdracht en gunningspublicatie geldt als uitgangspunt

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

25 Omdat slechts in circa 50% van de gevallen een gunningsbesluit wordt gepubliceerd, zou het alleen maar meetellen van gunningsbesluiten tot een vertekening leiden van de nalevingspercentages. Niet onderzocht is of de Europese aanbesteding correct is uitgevoerd (of bijvoorbeeld de juiste termijnen zijn gehanteerd en transparante selectiecriteria zijn toegepast). Aanbestedingen waarvan in de TED-database is gepubliceerd dat deze gestaakt zijn of dat geen gunning heeft plaatsgevonden, zijn buiten beschouwing gelaten.

26 Alle publicaties zijn gehaald uit de TED-database. Indien een Europese aanbesteding daar niet is gemeld, is deze niet geteld als zijnde een uitgevoerde Europese aanbesteding. Bij het zoeken naar aanbestedingen in de TED-database is het aantal jaren dat terug wordt gekeken gelijk aan de contractduur die wordt gehanteerd bij dat inkooppakket vermeerderd met één jaar²¹.

Aanname gebruik afgesloten contract als resultaat van een uitgevoerde Europese aanbesteding

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

²¹ Bij ZBO's en agentschappen hebben de onderzoekers om technische redenen alleen Europese aanbestedingen kunnen achterhalen vanaf 2003. Het jaar 2002 is niet meer opgenomen in de TED-database.

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

Samenwerking tussen aanbestedende diensten

29 Steeds vaker werken aanbestedende diensten samen bij het uitvoeren van Europese aanbestedingen. Ook kleinere gemeenten doen vaak aan dergelijke aanbestedingen mee, hoewel zij voor het desbetreffende pakket niet altijd aanbestedingsplichtig zijn. Uit regelgeving en jurisprudentie volgt dat het voorwerp en de omvang van een overheidsopdracht voor inschrijvers bepaalbaar moet zijn. In principe moet daarom inzichtelijk worden gemaakt welke aanbestedende diensten gebruik kunnen maken van het aanbestede contract en in ieder geval wat de reëel geschatte omvang is van het contract. Uitgangspunt in dit onderzoek is dat de deelnemende aanbestedende diensten in de publicaties in de TED-database moeten zijn gemeld. Bij het zoeken in de TED-database naar uitgevoerde aanbestedingen van een bepaalde aanbestedende dienst is daarom geselecteerd op aanbestedingen die door deze organisatie zelf zijn uitgevoerd, of in samenwerking met andere aanbestedende diensten.

Stappen meetmethodiek

De gevolgde meetmethodiek om deze 'naleving' te bepalen kent de volgende vier stappen, die hieronder in detail worden beschreven:

- (a) Stap 1: Bepaling van het inkoopvolume per inkooppakket;
- (b) Stap 2: Bepaling van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume (per organisatie);
- (c) Stap 3: Vaststelling of er voor het betreffende inkooppakket Europees is aanbesteed;
- (d) Stap 4: Bepaling van de nalevingspercentages.

Stap 1: Bepaling inkoopvolume per inkooppakket

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

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

Gegevensbronnen

32 Voor alle organisaties uit de steekproef is in deze stap het inkoopvolume per inkooppakket bepaald. Dit vindt, afhankelijk van de sector, plaats op basis van jaarrekeningen - deze zijn meestal openbaar beschikbaar - of opgevraagde inkoopdiagnoses (zie figuur A-1)²². In een inkoopdiagnose wordt (onder andere) per inkooppakket vastgesteld hoeveel geld er per boekjaar is besteed aan een bepaald soort inkoop, zoals kantoorartikelen, schoonmaak of de aanleg van wegen. In voorgaande nalevingsonderzoeken is daar waar inkoopdiagnoses ontbraken, veelvuldig gebruikgemaakt van jaarrekeningen. Het is onze ervaring dat het sterk per sector afhangt in hoeverre deze jaarrekeningen toegankelijk zijn en voor dit onderzoek bruikbare informatie opleveren. Wij hebben er in dit onderzoek naar gestreefd om zoveel mogelijk de optimale bron te hanteren. Dit houdt bijvoorbeeld in dat wij, op grond van onze eerdere ervaringen, voor gemeenten inkoopvolumes op basis van inkoopdiagnoses hebben verkregen²³. Gemeenten verantwoorden hun uitgaven immers meestal naar beleidsprogramma's of naar zeer globale kostensoorten.

²² In het kader van de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006 is onderzocht of de zogeheten IV3-rapportages bruikbaar zijn die decentrale overheden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek moeten opleveren. Deze financiële gegevens bleken niet geschikt te zijn om als basis te dienen voor het schatten van inkoopvolumes. Enerzijds doordat een zeer ruwe indeling in kostenposten wordt gehanteerd die niet is toegespitst op inkoopgroepen, anderzijds omdat uit een vergelijking tussen IV3-rapportages en beschikbare inkoopvolumes bleek dat op totaalniveau (totaalinkoopvolume) zeer grote afwijkingen bestaan, zowel naar boven als naar beneden.

²³ In de verkregen inkoopdiagnoses werd overigens vaak een andere inkooppakketindeling gebruikt dan in dit onderzoek. Dit betekent dat een bewerkingsslag is uitgevoerd op deze inkoopdiagnoses, waarbij de inkoopvolumes in de inkooppakketindeling uit bijlage B zijn omgezet.

Sector	Bron inkoopvolumes
Kemdepartementen	Inkoopdiagnoses
Agentschappen en ZBO's	Inkoopdiagnoses
Gemeenten	Inkoopdiagnoses
Provincies	Inkoopdiagnoses
Waterschappen	Jaarrekeningen
Academische Ziekenhuizen	Jaarrekeningen/inkoopdiagnoses
Hogescholen	Jaarrekeningen
Universiteiten	Jaarrekeningen/inkoopdiagnoses
Politieregio's (incl. KLPD)	Jaarrekeningen/inkoopdiagnoses

Tabel A-1: Bron inkoopvolumes per sector

33 Bij sectoren die aan de hand van jaarrekeningen zijn onderzocht, is informatie over het inkoopvolume per inkooppakket zo gedetailleerd mogelijk uit de jaarrekeningen gehaald. Dat wil zeggen: indien inkoopvolumes niet op het niveau van inkooppakketten (bijvoorbeeld aanschaf hardware) bepaald konden worden, maar wel op het niveau van een cluster inkooppakketten (ICT), dan is deze informatie geregistreerd en is een nadere onderverdeling gemaakt op basis van normcijfers. Ook indien op grond van inkoopdiagnoses geen directe toewijzing kon plaatsvinden van inkoopvolumes aan inkooppakketten - bijvoorbeeld omdat de desbetreffende organisatie een andere indeling hanteerde - zijn normcijfers gebruikt.

Gebruik van normcijfers

34 Voor organisaties waarvoor onvoldoende gedetailleerde informatie beschikbaar was over de inkoopvolumes in 2006, zijn deze inkoopvolumes geconstrueerd op basis van informatie die beschikbaar was uit inkoopdiagnoses en gedetailleerde jaarrekeningen bij gelijksoortige organisaties uit dezelfde sector. Per inkooppakket en per sector is hiertoe op basis van een kenmerk van de aanbestedende dienst, bijvoorbeeld het aantal medewerkers, patiënten, studenten of inwoners een schatting gemaakt van het inkoopvolume.

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

Extrapolatie gemeenten

36 Voor de gemeenten in de steekproef zijn inkoopdiagnoses gebruikt om het inkoopvolume per inkooppakket nauwkeurig te kunnen bepalen. Voor de gemeenten die niet in de steekproef vallen, is het inkoopvolume per inkooppakket 'geconstrueerd' met behulp van een lineaire regressietechniek met het aantal inwoners als verklarende variabele. Deze constructie is vereist om ook voor deze gemeenten het nalevingspercentage te kunnen vaststellen aan de hand van de werkelijk uitgevoerde aanbestedingen. Uit analyses is gebleken dat er een sterke correlatie bestaat tussen het aantal inwoners in een gemeente en het inkoopvolume²⁴. Dit rechtvaardigt het gebruik van deze regressietechniek om inkoopvolumes te construeren voor de gemeenten die niet in de steekproef zijn opgenomen.

Stap 2: Bepaling van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume (per organisatie)

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

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

Gehanteerde drempelbedragen

38 In het onderzoek zijn de in 2006 geldende drempelbedragen gehanteerd. In de onderstaande tabel zijn deze drempelbedragen vermeld.

Type opdracht	Drempelbedrag	
Werken	Alle overheden	€ 5.278.000,-
Leveringen/diensten	Centrale overheden	€ 137.000,-
	Overige overheden	€ 211.000,-

Tabel A-2: toepasselijke drempelbedragen Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006

²⁴ Uit een lineaire regressieanalyse volgt de formule: inkoopvolume = € 8,1 miljoen + (€ 760 * aantal inwoners). De zogeheten R-kwadraat is 0,81. Dit is een maat voor dat deel van de variantie in het inkoopvolume dat toe te schrijven is aan de variantie in het aantal inwoners.

39 Voor agentschappen gelden dezelfde drempels als voor kerndepartementen. ZBO's behoren wat betreft de drempelbedragen tot de categorie 'Overige overheden'. Dit uitgangspunt is juridisch getoetst bij Stibbe en bevestigd door enkele organisaties uit de desbetreffende sectoren.

Berekening aanbestedingsplicht homogene inkooppakketten

40 Voor homogene inkooppakketten wordt het inkoopvolume vermenigvuldigd met de gangbare looptijd van contracten binnen het inkooppakket (met een maximum van vier jaar). Het resulterende bedrag wordt vergeleken met het geldende drempelbedrag. Ligt deze waarde boven het drempelbedrag, dan wordt het gehele inkoopvolume (over 2006) in het inkooppakket aangemerkt als aanbestedingsplichtig.

Berekening aanbestedingsplicht beperkt homogene inkooppakketten

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

42 Voor een aantal inkooppakketten, bijvoorbeeld een aantal GWW-inkooppakketten, hebben de onderzoekers bij het nalevingsonderzoek over 2004 uit jaarrekeningen en overige bronnen voldoende informatie kunnen halen over de opbouw van grote (boven de drempel) en kleine (onder de drempel) opdrachten binnen een inkooppakket. Op basis hiervan hebben de onderzoekers een goede inschatting kunnen maken van het aanbestedingsplichtige volume binnen deze pakketten.

43 Voor andere inkooppakketten, op het gebied van ICT en Adviseurs en flexibele arbeid, is minder broninformatie beschikbaar. Voor deze inkooppakketten zijn in de nalevingsmeting over 2004 daarom twee scenario's doorgerekend, om te bepalen wat het effect hiervan is op het nalevingspercentage:

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

- 44 Het toepassen van beide scenario's geeft twee tegengestelde effecten:
- (a) Indien de aanbestedingsplicht wordt bepaald over het totale inkoopvolume in een pakket (scenario 1) of een groter deel van het pakket (variant van scenario 2), wordt het drempelbedrag eerder bereikt. Een aanbestedende dienst zal op dat pakket dus eerder worden aangemerkt als aanbestedingsplichtig, wat een neerwaarts effect op de naleving heeft als er geen Europese aanbesteding voor dat pakket is uitgevoerd;
 - (b) Een tegengesteld effect op de naleving wordt bereikt, doordat, als de aanbestedende dienst wel een Europese aanbesteding heeft uitgevoerd, een groter aanbesteed volume wordt meegerekend. Dit heeft een opwaarts effect op de naleving.

45 Uit het doorrekenen van de twee scenario's bleek in het onderzoek over 2004 dat het effect op de totale naleving per sector per saldo relatief beperkt is. Beide effecten hebben blijkbaar een compenserend effect op elkaar.

46 Aangezien de verschillen tussen beide scenario's relatief beperkt waren, hebben de onderzoekers besloten om de nalevingspercentages volgens scenario 2 te rapporteren. De reden hiervoor is dat de methodiek van scenario 2 het meest aansluit bij de methodiek die is gehanteerd voor de overige inkooppakketten met een beperkte homogeniteit. In het onderhavige onderzoek, over 2006, is dezelfde methodiek gehanteerd.

Gehanteerde percentages aanbestedingsplichtig volume

- 47 In de onderstaande tabellen is weergegeven voor welke inkooppakketten en met welk percentage aanbestedingsplichtig volume is gerekend. In de tabellen is de volgende informatie opgenomen:
- (a) Het inkooppakket dat als beperkt homogeen is gedefinieerd;
 - (b) De contractduur voor de opdrachten in het inkooppakket;
 - (c) De percentages van het totaalinkoopvolume in het inkooppakket dat als aanbestedingsplichtig is bepaald en waarmee is gerekend;
 - (d) Alleen cellen waar percentages zijn ingevuld, worden meegerekend. De lege cellen bevatten inkooppakketten die voor de betreffende sector niet relevant zijn.

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

Inkooppakketten								
Sector	Aanschaf gebouwen, installaties (1 of 2 jaar)		Exploitatie gebouwen, installaties (1 jaar)			(Medische) zorg, laboratorium en techniek		
	Aanschaf gebouwininstallaties (1 jaar)	Realisatie/ renovatie B&U (2 jaar)	Onderhoud bouwkundig	Onderhoud E-installaties	Onderhoud W-installaties	Aanschaf en onderhoud klein apparatuur	Aanschaf en onderhoud groot apparatuur	Medische hulpmiddelen en lab-producten
Kerndepartementen						30%	30%	30%
Gemeenten < 50.000 inw.	10%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Gemeenten > 50.000 inw.	10%	20%	0%	0%	0%	30%	30%	30%
Provincies	10%	20%	0%	0%	0%	25%	25%	25%
Waterschappen	10%	20%	0%	0%	0%	25%	25%	25%
Academische ziekenhuizen	50%	50%	0%	0%	0%	20%	20%	20%
Hogescholen	10%	50%	0%	0%	0%	20%	20%	20%
Universiteiten	10%	20%	0%	0%	0%	20%	20%	20%
Rijksmusea						0%	0%	0%
Politieregio's	10%	10%	0%	0%	0%	20%	20%	20%

Inkooppakketten								
Sector	GWW (2 jaar)							
	Wegennet	VRI's	Rolering	Groen-voorzieningen	Waterkeringen	Waterzuivering	Watersystemen en vaarwegen	Sportvelden, zwembaden, speeltoestellen etc.
Kerndepartementen								
Gemeenten < 50.000 inw.	0%	0%	10%	0%				10%
Gemeenten > 50.000 inw.	10%	10%	20%	10%				20%
Provincies	30%	10%		10%	10%			
Waterschappen	10%			10%	50%	50%	50%	
Academische ziekenhuizen								
Hogescholen								
Universiteiten								
Rijksmusea								
Politieregio's								

Tabel A-3: overzicht gehanteerde percentages aanbestedingsplichtig volume

48 Ter toelichting van de wijze waarop hiermee in het onderzoek is omgegaan, is onderstaand een rekenvoorbeeld voor een decentraal overheidsorgaan (provincie) gegeven met de volgende uitgangspunten:

- Drie inkooppakketten waarbinnen de uitgaven beperkt homogeen zijn;
- Het inkoopvolume * % aanbestedingsplichtig * contractduur bepaalt het te toetsen bedrag;
- Indien het bedrag onder het geldende drempelbedrag van € 211.000,- valt, dan hoeft niet te worden aanbesteed;
- Indien het bedrag hoger is dan het drempelbedrag van € 211.000,-, dan dient er een aankondiging te zijn gepubliceerd in de TED-database.

Inkooppakket	Inkoopvolume 2006	% aanbestedingsplichtig	Contractuur	Boven drempelbedrag?
Hardware	€ 300.000,-	25%	1 jaar	Nee
ICT-advies	€ 1.200.000,-	25%	1 jaar	Ja
Organisatieadvies	€ 1.100.000,-	25%	1 jaar	Ja

Tabel A-4: fictief rekenvoorbeeld bepaling aanbestedingsplicht voor drie inkooppakketten van een provincie

Stap 3: Vaststelling of er voor het betreffende inkooppakket Europees is aanbesteed

49 In stap 1 en 2 is per aanbestedende dienst per inkooppakket het aanbestedingsplichtig volume bepaald. Voor inkooppakketten die aangemerkt zijn als 'aanbestedingsplichtig' is aan de hand van publicaties in de Tenders Electronic Daily-database (TED) bepaald of voor dit inkooppakket een Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden, zoals beschreven in de uitgangspunten. Voor het onderzoek is tevens gebruikgemaakt van de gegevens uit de TED-database die voor de nalevingsmetingen over 2002 en 2004 zijn verzameld over de periode 2002-2004.

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

- (a) Zoeken van aanbestedingen in de TED-database voor periode 2005 tot en met 2006 (en hergebruik van de gevonden aanbestedingen uit de vorige Nalevingsmetingen) en voor nieuwe aanbestedende diensten ook van de periode daarvoor;
- (b) Toekennen van inkooppakketten aan de getelde aanbestedingen;
- (c) Controle op waargenomen samenwerkingsverbanden in de aankondiging;
- (d) Bepalen per inkooppakket of er een aanbesteding heeft plaatsgevonden, rekening houdend met de contractduur;
- (e) Validatie van toegekende volumes en aanbestedingen.

Zoeken van aanbestedingen in de TED-database

51 Voor elke aanbestedende dienst is in de TED-database gezocht naar uitgevoerde aanbestedingen in de periode 2005 tot en met 2006 en voor nieuwe aanbestedende diensten ook van de periode daarvoor. Bij het definiëren van de zoekactie is het van belang om de exacte spelling van de aanbestedende dienst te hanteren en om varianten in de naam in aanmerking te nemen (bijvoorbeeld 'Friesland', 'Fryslan' en 'Fryslân'). Tevens is gezocht op mogelijke afkortingen of een Engelse vertaling waaronder een dienst is vermeld.

52 Indien een aanbestedende dienst is voortgekomen uit een fusie tussen meerdere aanbestedende diensten, is in de TED-database gezocht op de fusiepartners en gelden de door hen uitgevoerde aanbestedingen voor de instelling die het resultaat is van de fusie. Deze methode kan leiden tot dubbeltellingen als de organisaties in de periode voor 2005 al samen aanbestedingen uitvoerden.

53 Een sector waar veelvuldig gezamenlijk wordt aanbesteed wordt gevormd door de politieregio's. Het KLPD voert daar namens andere politieregio's aanbestedingen uit op het gebied van kleding, uitrusting, munitie en bewapening. De ICT-Service Coöperatie Politie Justitie en Veiligheid (ISC) voert voor de gehele politie aanbestedingen uit op het gebied van ICT. En tot slot doet het Nederlands Politie Instituut (NPI) aanbestedingen op het gebied van uitzendkrachten ten behoeve van de gehele sector. Het NPI en de ISC maken geen onderdeel uit van dit onderzoek. De Europese aanbestedingen die namens de gehele sector zijn uitgevoerd, zijn in dit onderzoek meegeteld voor de afzonderlijke politieregio's.

54 Van zogenaamde 2B-diensten hoeft geen aankondiging van de opdracht te worden gestuurd. Er dient wel te allen tijde een gunningspublicatie (ofwel aankondiging van geplaatste opdracht) naar de TED-database te worden gestuurd. Een aanbestedende dienst kan echter aangeven dat de aankondiging niet gepubliceerd mag worden. De verplichting tot inzending van de publicatie dient dan louter als controle-instrument voor de Europese Commissie ten behoeve van bijvoorbeeld periodieke statistische verslagen. Uit navraag bij het Bureau voor Officiële Publicaties in Luxemburg blijkt dat in 2004 bij ongeveer 10% van de gemelde aanbestedingen voor 2B-diensten hiervan wordt gebruikgemaakt. Deze aanbestedingen zijn niet terug te vinden in de TED-database en zijn om deze reden niet meegenomen in het onderzoek.

Toekennen van inkooppakketten aan getelde aanbestedingen

55 Elke getelde Europese aanbesteding is aan een of meer inkooppakketten toegekend. Deze toekenning is gebaseerd op de eerste vier cijfers van de CPV-code²⁵ die is vermeld in de aankondiging uit de TED-database en op omschrijving van de aanbesteding in de aankondiging. In sommige gevallen (circa 7% van de getelde aanbestedingen) zijn Europese aanbestedingen aan meerdere inkooppakketten toegewezen. Dit is alleen van belang voor de berekening van de nalevingspercentages, niet voor de telling van het totale aantal Europese aanbestedingen.

Controle op waargenomen samenwerkingsverbanden in de aankondiging

56 In de aankondiging staat vermeld of de aanbesteding in samenwerking met andere organisaties wordt uitgevoerd en met wie. Indien de namen van de organisaties beschikbaar waren, zijn deze genoteerd. Achteraf is gecontroleerd of de aanbesteding werkelijk voor al de samenwerkende organisaties geregistreerd is. Waar nodig is aangevuld.

²⁵ CPV staat voor Common Procurement Vocabulary. Deze lijst met codes en omschrijvingen van opdrachten wordt gebruikt door aanbestedende diensten bij het invullen van aankondigingen van Europese aanbestedingen. De dienst moet uit meer dan 8.000 codes de codes selecteren die het best bij zijn opdracht passen.

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

57 Per inkooppakket is bepaald of er ten minste één Europese aanbesteding heeft plaatsgevonden die valt onder het desbetreffende pakket. Indien er in een inkooppakket ten minste één aanbesteding is geweest én de uitgaven van het inkooppakket in 2006 Europees aanbestedingsplichtig waren, dan wordt verondersteld dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor dit inkooppakket zijn 'nageleefd'.

58 Bij het zoeken naar Europese aanbestedingen is rekening gehouden met de contractduur per inkooppakket (zie bijlage B). Voor inkooppakketten waarvoor een contractduur van bijvoorbeeld vier jaar is bepaald, is gekeken of ten minste één Europese aanbesteding in de afgelopen vier plus één jaar (dus vijf jaar) heeft plaatsgevonden.

Validatie van toegekende volumes en aanbestedingen

59 Voor elke aanbestedende dienst is, door het inkoopvolume per inkooppakket te vergelijken met het aantal Europese aanbestedingen in dat pakket, gecontroleerd of inkoopvolumes en getelde aanbestedingen juist zijn toebedeeld. Indien bijvoorbeeld een Europese aanbesteding is geïdentificeerd voor een inkooppakket zonder (aanbestedingsplichtig) inkoopvolume, dan zijn het inkoopvolume en de omschrijving van de inhoud van de aanbesteding opnieuw bekeken. In sommige gevallen is de aanbesteding aan een ander inkooppakket toegewezen. Het resultaat van deze validatieslag is dat er een betere match ontstaat tussen inkoopvolumes en uitgevoerde Europese aanbestedingen.

Stap 4: Bepaling van de nalevingspercentages

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

61 Is er voor een aanbestedingsplichtig pakket geen Europese aanbesteding geweest, dan geldt dit pakket als 'niet-nageleefd'. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er in de afgelopen vijf jaren geen aankondiging of gunningsbericht in de TED-database is gepubliceerd voor een bepaald inkooppakket, hoewel de uitgaven voor het inkooppakket in 2006 wel boven het geldende drempelbedrag lagen.

62 Ter illustratie bevat onderstaande tabel een fictief rekenvoorbeeld voor een provincie (drempelbedragen leveringen en diensten: € 211.000,-). Hierin is te zien dat drie van de vier inkooppakketten aanbestedingsplichtig zijn. Voor twee van deze drie inkooppakketten is minimaal één Europese aanbesteding geteld. Het nalevingspercentage uitgedrukt in aantal inkooppakketten bedraagt hiermee 67%. Uitgedrukt in inkoopvolume is de naleving 85% (€ 550.000,- gedeeld door € 650.000,-).

Inkooppakket	Inkoopvolume 2006	% Aanbestedingsplichtig	Contractuur	Volume over looptijd contract	Boven drempelbedrag?	Aangekondigd?	Correct aanbesteed volume
Hardware	€ 300.000	25%	1 jaar	€ 75.000	Nee	N.v.t.	N.v.t.
ICT-advies	€ 1.200.000	25%	1 jaar	€ 300.000	Ja	Ja	€ 300.000
Kantoorartikelen	€ 100.000	100% (homogeen)	4 jaar	€ 400.000	Ja	Nee	
Afvalverwerking	€ 250.000	100% (homogeen)	3 jaar	€ 750.000	Ja	Ja	€ 250.000

Tabel A-5: fictief rekenvoorbeeld bepaling nalevingspercentages voor een provincie

Statistische onnauwkeurigheid in de onderzoeksmethodiek

63 Om de nalevingspercentages die in de eindrapportage worden opgenomen goed te kunnen interpreteren en in de juiste context te kunnen plaatsen, is het relevant om inzichtelijk te maken in welke stappen van de meetmethodiek statistische onnauwkeurigheid ontstaat met betrekking tot de onderzoeksresultaten en wat - in kwalitatieve zin - de orde van grootte hiervan is. In dit memo worden per stap de bronnen besproken waaruit onnauwkeurigheid kan ontstaan tijdens de uitvoering van de meetmethodiek. Deze onnauwkeurigheid kan het gevolg zijn van de statistische methoden die zijn gebruikt, de kwaliteit van de brongegevens en de door de onderzoekers gehanteerde definities en interpretaties. In deze paragraaf worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

Samenvatting

64 De belangrijkste conclusies staan samengevat in onderstaande figuur, waarbij ook een overall inschatting is gemaakt van de onnauwkeurigheid over alle stappen heen. In de tweede kolom is per sector tevens aangegeven welk deel van de inkoopvolumes afkomstig is uit inkoopdiagnoses. Het resterende percentage is gebaseerd op jaarrekeningen.

65 In de figuur is te zien dat bij het Rijk, gemeenten en provincies de onnauwkeurigheid relatief beperkt is. Bij waterschappen en de publiekrechtelijke instellingen is deze groter, vooral waar het beperkt homogene inkooppakketten betreft.

Sector	Stap 1 - Inkoopvolume per inkooppakket	Stap 2 - Bepaling aanbestedingsplicht	Stap 3 - Vaststelling Europees aanbesteed	Stap 4 - Bepaling nalevingspercentage	Overall
Kemdepartementen	100% gebaseerd op inkoopdiagnoses	homogene pakketten beperkt homogene pak.			homogene pakketten beperkt homogene pak.
Agentschappen en ZBO's	100% gebaseerd op inkoopdiagnoses	homogene pakketten beperkt homogene pak.			homogene pakketten beperkt homogene pak.
Gemeenten	100% gebaseerd op inkoopdiagnoses	homogene pakketten beperkt homogene pak.			homogene pakketten beperkt homogene pak.
Provincies	100% gebaseerd op inkoopdiagnoses	homogene pakketten beperkt homogene pak.			homogene pakketten beperkt homogene pak.
Waterschappen	33% gebaseerd op inkoopdiagnoses	homogene pakketten beperkt homogene pak.			homogene pakketten beperkt homogene pak.
Academische Ziekenhuizen	13% gebaseerd op inkoopdiagnoses	homogene pakketten beperkt homogene pak.			homogene pakketten beperkt homogene pak.
Hogescholen	17% gebaseerd op inkoopdiagnoses	homogene pakketten beperkt homogene pak.			homogene pakketten beperkt homogene pak.
Universiteiten	29% gebaseerd op inkoopdiagnoses	homogene pakketten beperkt homogene pak.			homogene pakketten beperkt homogene pak.
Politieregio's (incl. KLPD)	27% gebaseerd op inkoopdiagnoses	homogene pakketten beperkt homogene pak.			homogene pakketten beperkt homogene pak.

onnauwkeurigheid relatief groot
onnauwkeurigheid gemiddeld
onnauwkeurigheid relatief klein
onnauwkeurigheid nihil

Figuur A-6: overzichtstabel mate van (statistische) onnauwkeurigheid per stap

Stap I: Bepaling inkoopvolume per inkooppakket

Gegevensbronnen

66 Voor alle organisaties uit de steekproef wordt in deze stap het inkoopvolume per inkooppakket bepaald. Het gebruik van jaarrekeningen kan - door onnauwkeurigheid in de brongegevens - leiden tot de volgende vormen van onnauwkeurigheid in het onderzoek:

- (a) De gehanteerde (economische) categorieën in de jaarrekening wijken qua benaming en terminologie af van de inkooppakketindeling in de nalevingsmeting. Er vindt dus een interpretatieslag plaats van de informatie uit de jaarrekening. De nauwkeurigheid hiervan wordt versterkt doordat meerdere accountants zijn betrokken bij deze stap;
- (b) De categorie-indeling in de jaarrekening is grofmaziger dan de inkooppakketindeling in de nalevingsmeting. Financiële gegevens uit de jaarrekening moeten worden geïnterpreteerd en soms geschat om de toedeling naar inkooppakketten te kunnen maken. Fijnmazige jaarrekeningen van andere - vergelijkbare - aanbestedende diensten kunnen hiervoor input leveren.

67 Onnauwkeurigheid bij het gebruik van inkoopdiagnoses ontstaat wanneer de desbetreffende aanbestedende dienst een andere inkooppakketindeling gebruikt dan in de nalevingsmeting. Er vindt een interpretatieslag plaats van de informatie uit de inkoopdiagnose. In het algemeen is de onnauwkeurigheid bij het gebruik van inkoopdiagnoses kleiner dan bij jaarrekeningen.

Extrapolatie

68 Voor gemeenten voeren de onderzoekers een extrapolatie uit van de inkoopvolumes naar de gemeenten die niet binnen de steekproef vallen. Deze extrapolatie is gebaseerd op het inwoneraantal binnen de gemeente. Dit aantal is, zoals eerder gezegd, sterk gecorreleerd met het inkoopvolume van de gemeente. Bij deze extrapolatie treedt onnauwkeurigheid op, omdat inkoopvolumes van individuele gemeenten kunnen afwijken - naar boven of naar beneden - van de geëxtrapoleerde volumes.

69 Bovengenoemde onnauwkeurigheden staan los van onzuiverheden die ontstaan wanneer inkoopfacturen onder een foutieve kostensoort worden geboekt in de financiële administratie of - in het geval van inkoopdiagnoses - aan een verkeerd inkooppakket worden toegewezen. De onderzoekers hebben hier geen zicht op, omdat de gegevens gerubriceerd worden aangeleverd.

Stap 2: Bepaling van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume (per organisatie)

70 Voor de bepaling van de aanbestedingsplicht van het inkoopvolume binnen een inkooppakket gaan de onderzoekers uit van een 'gemiddelde' aanbestedende dienst. Dit betekent dat uitgegaan wordt van een algemeen gangbare looptijd van contracten en een generieke karakterisering van het inkooppakket in 'homogeen' (inkooppakketten met samenhangende uitgaven) en 'beperkt homogeen' (inkooppakketten waarbij de uitgaven het karakter hebben van afzonderlijke projecten of investeringen).

71 Onnauwkeurigheid kan ontstaan wanneer een aanbestedende dienst in werkelijkheid - geheel legitiem - een langere of kortere contractduur hanteert dan waar de nalevingsmeting vanuit gaat. Of wanneer de specifieke uitgaven binnen een inkooppakket zodanig van karakter zijn dat zij bijvoorbeeld niet homogeen maar beperkt homogeen zijn te noemen, waar de methodiek van de nalevingsmeting van het omgekeerde uitgaat. Dergelijke variaties rondom de 'grootste gemene deler' kunnen ertoe leiden dat een inkooppakket in de nalevingsmeting sneller of juist minder snel als aanbestedingsplichtig wordt aangemerkt.

72 Onnauwkeurigheid zal daarnaast optreden bij inkooppakketten die in de nalevingsmeting als 'beperkt homogeen' zijn bestempeld. Hiervoor maken de onderzoekers namelijk een inschatting van het aanbestedingsplichtige deel (vast percentage) van het inkoopvolume, waar voor homogene inkooppakketten het gehele volume als wel of niet aanbestedingsplichtig wordt aangemerkt. Deze inschatting voor beperkt homogene inkooppakketten is een extra bron van onnauwkeurigheid. Overigens bleek bij de Nalevingsmeting aanbesteden 2004 dat, zoals eerder aangegeven, het gebruikte percentage relatief weinig impact heeft op de uiteindelijke nalevingscijfers.

Stap 3: Vaststelling of er voor het betreffende inkooppakket Europees is aanbesteed

73 De in de nalevingsmeting verrichte tellingen van Europese aanbestedingen die zijn uitgevoerd door de aanbestedende diensten uit de steekproef zijn exact en volledig. Hierbij treedt dus geen onnauwkeurigheid op.

74 Bij de toewijzing van getelde Europese aanbestedingen aan inkooppakketten kan wel onnauwkeurigheid ontstaan, wanneer een incorrecte toewijzing plaatsvindt. De onnauwkeurigheid als gevolg hiervan schatten de onderzoekers in het algemeen echter als laag in, omdat de toewijzing in vrijwel alle gevallen zuiver kan plaatsvinden op basis van CPV-codes en de opdrachtomschrijving in de aankondiging. De nauwkeurigheid van de toewijzing wordt verder versterkt doordat hier telkens twee onderzoekers bij betrokken zijn.

75 Incorrecte toewijzing kan ertoe leiden dat een inkooppakket ten onrechte als niet - of juist wel - 'correct aanbesteed' wordt aangemerkt. Dit kan vooral voorkomen bij kleinere aanbestedende diensten die relatief weinig Europees aanbesteden. Interpretatieverschillen kunnen dan een relatief groter effect hebben. Als op basis van de opdrachtomschrijving geen eenduidige toewijzing kon plaatsvinden, dan is de Europese aanbesteding toegewezen aan twee (of meer) inkooppakketten.

Stap 4: Bepaling van de nalevingspercentages

76 Tot slot worden per sector de nalevingspercentages bepaald, op basis van de informatie uit de eerste drie stappen van de meetmethodiek. Statistische onnauwkeurigheid treedt in deze stap op bij de generalisatie van de onderzoeksresultaten van de steekproef naar de totale populatie (per sector). Bij sectoren waarin alle aanbestedende diensten integraal in de steekproef zijn opgenomen, treedt deze onnauwkeurigheid uiteraard niet op.

77 Onderstaande figuur geeft een overzicht van de wijze van steekproeftrekking per sector. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij agentschappen en ZBO's voor een casuïstische aanpak is gekozen. Dit betekent dat de onderzoeksresultaten voor deze organisaties niet worden gegeneraliseerd naar de totale sector en dat geen statistische onnauwkeurigheid optreedt.

Sector	Wijze van trekking steekproef
Kemdepartementen	Integraal
Agentschappen en ZBO's	5 organisaties
Gemeenten	Geëxtrapolerde steekproef
Provincies	Integraal
Waterschappen	Steekproef
Academische Ziekenhuizen	Integraal
Hogescholen	Gestratificeerde steekproef
Universiteiten	Integraal
Politieregio's (incl. KLPD)	Steekproef

Tabel A-7: wijze van steekproeftrekking per sector

Verfijningen ten opzichte van de Nalevingsmeting Aanbesteden 2004

78 Een belangrijk uitgangspunt voor de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006 is dat de onderzoeksresultaten vergelijkbaar moeten zijn met die uit het onderzoek over 2004, om trends in de naleving te kunnen identificeren. Dit betekent dat de onderzoeksmethodiek in de kern niet is gewijzigd. De beperkte wijzigingen die zijn doorgevoerd, worden hieronder beschreven.

Actualisatie inkooppakketindeling

79 Een belangrijke slag in het onderzoeksproces betreft inkooppakketindeling. De indeling van inkooppakketten die in het onderzoek over 2004 is gehanteerd, is kritisch heroverwogen en getoetst aan de aanbestedingspraktijk anno 2006. Aan de hand van recente inkoopdiagnoses en gesprekken met vertegenwoordigers van de verschillende overheidssectoren hebben wij een lijst opgesteld die nauwer aansluit op de aanbestedingspraktijk van 2006. Tevens zijn de gehanteerde contractduren en de mate van homogeniteit van de uitgaven in een inkooppakket opnieuw getoetst aan de praktijk. Deze slag - die elk nalevingsonderzoek opnieuw gemaakt moet worden - is cruciaal en onontbeerlijk voor het verkrijgen van een realistisch beeld van de naleving van aanbestedingswetgeving. In bijlage B is de nieuwe indeling opgenomen, en hebben wij aangegeven waar deze gewijzigd is.

Inkoopdiagnoses vaker gebruikt als broninformatie

80 Een tweede verfijning van de methodiek betreft het verzamelen van de inkoopvolumes van de deelnemende organisaties. Zoals eerder aangegeven is in voorgaande nalevingsonderzoeken veelvuldig gebruikgemaakt van jaarrekeningen. Voor de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006 is vaker gebruikgemaakt van inkoopdiagnoses, om inkoopvolumes te bepalen voor overheidssectoren waarin jaarrekeningen beperkte informatie bevatten over inkoopvolumes. Deze verbetering houdt in dat de kwaliteit van de brongegevens is verbeterd ten opzichte van de nalevingsmeting over 2004.

Validatiemethoden

81 Externe toetsing en validatie van de onderzoeksmethodiek en -resultaten zijn een belangrijk onderdeel van het onderzoek. Het zorgen voor betrouwbare en valide gegevens, waar het veld zich in kan herkennen, vergt goede afstemming met de relevante stakeholders. Naast het wetenschappelijk team - die de wetenschappelijke toetsing voor haar rekening heeft genomen - is een klankbordgroep ingesteld van experts die vanuit de onderzochte organisaties in nauw contact staan met de aanbestedingspraktijk.²⁶

82 Naast deze externe toetsing zijn de methodiek en de onderzoeksresultaten op verschillende manieren te valideren. Wij bespreken hieronder welke validatietechnieken zijn toegepast en welke conclusies op basis hiervan zijn getrokken.

Validatie van de representativiteit van de steekproef

83 De nalevingspercentages voor waterschappen, hogescholen en politieregio's zijn gebaseerd op gegevens van een steekproef uit de totale populatie. De vereiste steekproefomvang (en -samenstelling) is afhankelijk van de omvang van de categorie, maar veel meer nog van de te verwachten spreiding in de resultaten. Zonder de spreiding in de resultaten te kennen is het onmogelijk een goed voorstel te doen voor de steekproefomvang en -samenstelling. Op twee momenten in het onderzoek heeft validatie van de steekproefomvang plaatsgevonden:

- (a) Vooraf: op basis van de spreiding in de resultaten uit de nalevingsmeting over 2004 hebben de onderzoekers de steekproefomvang per sector bepaald voor de huidige nalevingsmeting. Het resultaat hiervan is opgenomen in de inleiding van dit rapport;

²⁶ Bijlage E bevat de namen van alle experts die bij het onderzoek zijn betrokken.

- (b) Achteraf: nadat de nalevingspercentages zijn berekend, is, op basis van de waargenomen spreiding in de resultaten voor de nalevingsmeting over 2006, nagegaan of de spreiding in de resultaten overeenkwam met de bij de berekening van de steekproefgrootte aangenomen spreiding. Deze analyse gaf geen aanleiding tot het aanpassen van de steekproefomvang.

Juridische validatie van de meetmethodiek

84 De vertaling van inkooppakketten naar het aantal opdrachten dat Europees aanbesteed had moeten worden is in juridische zin interpreteerbaar. Juristen van Stibbe hebben in het kader van de nalevingsmeting over 2004 een uitgebreide juridische validatie uitgevoerd op de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de onderzoeksmethodiek (zie eerder in deze bijlage). In het kader van de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006 heeft Stibbe opnieuw een juridische validatie uitgevoerd, uiteraard met de nadruk op de methodische veranderingen ten opzichte van het onderzoek over 2004.

85 Aandachtspunten bij de juridische validatie waren:

- (a) De wijzigingen in de inkooppakkettenlijst op het gebied van het type opdracht en, in het geval van diensten, de kwalificatie als 2A- of 2B-dienst;
- (b) Opvattingen met betrekking tot het bepalen van homogeniteit van inkooppakketten;
- (c) De drempelbedragen die van toepassing zijn op ZBO's en agentschappen.

86 De uitkomsten van de juridische validatie gaven een bevestiging en onderbouwing van de gemaakte keuzes in de meetmethodiek. Daarnaast heeft deze validatieslag geleid tot enkele aanpassingen in de inkooppakketindeling.

Validatie op trends in de naleving en interne consistentie

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

88 Daarnaast hebben de onderzoekers de interne consistentie van de onderzoeksresultaten getoetst door:

- (a) Het valideren van een aantal op basis van jaarrekeninggegevens berekende nalevingspercentages met resultaten van een inkoopdiagnose;
- (b) Het vaststellen van uitbijters per sector, waarvoor wellicht geen goede gegevens zijn gebruikt;

(c) Het bezoeken van drie aanbestedende diensten. Tijdens de bezoeken zijn de resultaten besproken en gevalideerd met de controller en/of inkoopcoördinator en eventuele andere betrokkenen van de aanbestedende dienst. Hiervoor zijn aanbestedende diensten geselecteerd waarvan de geschatte naleving relatief veel afweek van de verwachting die de aanbestedende dienst zelf had over de eigen naleving. Tijdens het onderzoek is een flink aantal aanbestedende diensten gevraagd naar hun inschatting van de eigen naleving.

89 Het resultaat van de validatiegesprekken was zeer waardevol. Daar waar inkoopvolumes niet overeenkwamen met de inschatting van de organisatie, is onderzocht waaraan dat lag. In enkele gevallen was dit aanleiding om de inkoopvolumes voor een bepaald inkooppakket voor de gehele sector te herzien. Het aantal Europese aanbestedingen dat geteld was in de TED-database bleek overeen te komen met de eigen registraties van de aanbestedende diensten. Waar Europese aanbestedingen ontbraken, bleek dat dit veroorzaakt was doordat de naam van de aanbestedende dienst niet expliciet opgenomen was in de aankondiging.

B Inkooppakketindeling

1 Een inkooppakket is een set van diensten, leveringen of werken die bij één leverancier ingekocht kan worden. Een belangrijk uitgangspunt van dit onderzoek is dat de aanbestedende dienst vanuit de eigen behoefte en inkoopstrategie een inkooppakket samenstelt.

2 De inkooppakketindeling die in de nalevingsmeting 2006 is gebruikt (zie tabel B.1) geeft per inkooppakketten:

- (a) Het soort inkooppakket (levering, dienst, werken of 2B-dienst);
- (b) De homogeniteit (homogeen of 'beperkt homogeen');
- (c) De gangbare contractduur;
- (d) Eventueel dat het pakket niet nader onderzocht wordt. Hiervan is sprake als het pakket niet aanbestedingsplichtig is (zoals de huur van gebouwen) of te divers van karakter is (zoals reizen en verblijfskosten).

3 De gehanteerde inkooppakketindeling (zie tabel B.1) bouwt voort op lijst die gebruikt is voor de nalevingsmeting Europees aanbesteden 2004. De lijst is gebaseerd op de breed gehanteerde PIA-indeling in inkooppakketten. (Sector)specifieke aanvullingen, aanscherpingen en aanpassingen zijn gedaan op basis van een bijeenkomst met de klankbordgroep, input van adviseurs van Significant met veel inkoopervaring binnen verschillende sectoren, de wetenschappelijke toetscommissie en de juridische validatie door het accountantskantoor Stibbe.

4 In tabel B.1 is ten opzichte van 2004 is een aantal wijzigingen aangebracht:

- (a) Er zijn enkele inkooppakketten bijgekomen om de lijst completer te maken. Voorbeelden zijn 'tolken en vertalers' (pakket 410), 'sloopwerkzaamheden' (pakket 605) en 'aanschaf grond' (pakket 606');
- (b) Er zijn enkele inkooppakketten samengevoegd, omdat de dagelijkse praktijk uitwijst dat deze over het algemeen gezamenlijk worden ingekocht. Voorbeelden hiervan zijn 'aanschaf en installatie hardware (inclusief onderhoud)' (pakket 301), hieraan is telefoonapparatuur toegevoegd (voorheen een apart pakket);
- (c) De homogeniteit is aangepast aan de praktijk: enkele pakketten worden 'beperkt homogeen'. De kennis en ervaring van de klankbordgroepleden was richtinggevend;
- (d) Ter verduidelijking van de betekenis van de inkooppakketten is van een aantal pakketten de namen gewijzigd. Inhoudelijk zijn deze inkooppakketten niet veranderd;
- (e) De contractduur is aangepast aan de praktijk. Hiervoor is vooral de kennis en ervaring van de klankbordgroepleden richtinggevend geweest.

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
I	100	PERSONEELSGERELATEERDE ZAKEN			
I	101	Studie & opleiding	Niet nader onderzocht	-	-
I	102	Reis - & verblijfkosten	Niet nader onderzocht	-	-
I	103	Recruitment/werving & selectie	Dienst (2B)	Beperkt homogeen	2 jaar
I	104	Bedrijfskleding	Levering	Homogeen	4 jaar
I	105	ARBO	Dienst (2B)	Homogeen	4 jaar
I	106	Kinderopvang	Niet nader onderzocht	-	-
I	107	Representatiekosten	Niet nader onderzocht	-	-
I	108	Verhuis/detacheringskosten	Niet nader onderzocht	-	-

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

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
3	300	AUTOMATISERING / TELECOMMUNICATIE			
3	301	Aanschaf en installatie hardware (inclusief onderhoud)	Levering	Beperkt homogeen	3 jaar
3	302	Aanschaf en installatie software (inclusief onderhoud van standaard software)	Levering	Beperkt homogeen	5 jaar
3	303	Netwerken / infrastructuur (aanschaf, beheer en onderhoud)	Levering	Beperkt homogeen	3 jaar
3	305	Telefoon dienst vast en mobiel	Dienst	Homogeen	3 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
4	400	ADVISEURS EN FLEXIBELE ARBEID			
4	401	Interim management	Niet nader onderzocht	-	-
4	402	Uitzendkrachten	Dienst (2B)	Homogeen	4 jaar
4	403	Organisatie- en formatieadvies	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
4	404	Beleidsondersteunend onderzoek	Niet nader onderzocht	-	-
4	405	ICT advies en ondersteuning	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
4	406	Juridisch onderzoek en advies	Niet nader onderzocht	-	-
4	407	Communicatie, PR en marketingadvies	Dienst	Beperkt homogeen	2 jaar
4	408	Accountants en financieel advies	Dienst	Homogeen	4 jaar
4	409	Ingenieurs-, milieu- en laboratoriumdiensten	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
4	410	Tolken en vertalers	Dienst	Homogeen	4 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
5	500	VERVOER, EMBALLAGE, VERZEKERINGEN			
5	501	Dienst-/lease vervoersmiddelen	Levering	Homogeen	4 jaar
5	502	Vracht/ porti/ verzendkosten	Niet nader onderzocht	-	-
5	503	Goederenvervoer (koeriersdiensten en andere vervoer, excl. personenvervoer)	Dienst	Homogeen	3 jaar
5	504	Bankkosten	Dienst	Homogeen	4 jaar
5	505	Verzekeringen	Niet nader onderzocht	-	-
5	506	Brandstof	Niet nader onderzocht	-	-

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
6	600	AANSCHAF/HUUR GEBOUWEN, INSTALLATIES			
6	601	Aanschaf gebouwinstallaties	Levering	Beperkt homogeen	1 jaar
6	602	Aanschaf vaste inrichting	Niet nader onderzocht	-	-
6	603	Huur gebouwen etc.	Niet aanbestedingsplichtig	-	-
6	604	Realisatie/renovatie Burger- en Utiliteitsbouw, nieuwbouw	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
6	605	Sloopwerkzaamheden	Werk	homogeen	1 jaar
6	606	Aanschaf grond	Niet aanbestedingsplichtig	-	-

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
7	700	EXPLOITATIE, BEHEER GEBOUWEN, INSTALLATIES			
7	701	Onderhoud bouwkundig	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
7	702	Onderhoud E-installaties	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
7	703	Onderhoud W-installaties	Dienst	Beperkt homogeen	4 jaar
7	704	Schoonmaak	Dienst	Homogeen	4 jaar
7	705	Beveiliging	Dienst (2B)	Homogeen	4 jaar
7	706	Catering	Dienst (2B)	Homogeen	4 jaar
7	707	Gas en Elektra	Levering	Homogeen	3 jaar
7	708	Water	Niet aanbestedingsplichtig	-	-
7	709	Groenvoorziening	Dienst	Homogeen	3 jaar
7	710	Afalverwerking	Dienst	Homogeen	3 jaar
7	711	Bedrijfs hulpmateriaal	Levering	Homogeen	4 jaar
7	712	(Interne) verhuiskosten	Dienst	Homogeen	4 jaar
7	713	Overige kosten exploitatie gebouwen	Niet nader onderzocht	-	-

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
8	800	GROND-, WEG- EN WATER-BOUW (GWW)			
8	801	Realisatie en groot onderhoud wegnennet	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	802	Realisatie en groot onderhoud verkeers(regel)installaties	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	803	Realisatie en groot onderhoud riolering	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	804	Realisatie en groot onderhoud groenvoorzieningen	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	805	Realisatie en groot onderhoud waterkeringen	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar

8	806	Realisatie en grootonderhoud waterzuiveringsinstallaties	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	807	Realisatie en groot onderhoud watersystemen en vaarwegen	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	808	Overige werken in de GVVW-sector, realisatie en groot onderhoud	Niet nader onderzocht	-	-
8	809	Klein onderhoud wegennet	Dienst (2B)	Homogeen	2 jaar
8	810	Klein onderhoud verkeers(regel)installaties	Dienst (2B)	Homogeen	2 jaar
8	811	Klein onderhoud riolering	Dienst (2B)	Homogeen	2 jaar
8	812	Klein onderhoud groenvoorzieningen	Dienst (2B)	Homogeen	2 jaar
8	813	Klein onderhoud waterkeringen	Dienst (2B)	Homogeen	2 jaar
8	814	Klein onderhoud waterzuiveringsinstallaties	Dienst (2B)	Homogeen	2 jaar
8	815	Klein onderhoud watersystemen en vaarwegen	Dienst (2B)	Homogeen	2 jaar
8	816	Overig (klein) onderhoud GVVW-sector	Niet nader onderzocht	-	-
8	817	Openbare verlichting	Levering	Homogeen	1 jaar
8	818	Chemicaliën	Levering	Homogeen	1 jaar
8	819	Zout	Levering	Homogeen	1 jaar
8	820	Polymeren	Levering	Homogeen	1 jaar
8	821	Gereedschappen en klein materiaal	Levering	Homogeen	3 jaar
8	822	Parkeerapparatuur	Levering	Homogeen	1 jaar
8	824	Parkeerdienstverlening (handhaving, garages, terreinen)	Dienst (2B)	Homogeen	4 jaar
8	825	Gladheidsbestrijding materieel (excl. Zout)	Levering	Homogeen	3 jaar
8	826	Tractie	Dienst	Homogeen	3 jaar
8	827	Realisatie en groot onderhoud sportvelden, zwembaden, speeltoestellen etc.	Werk	Beperkt homogeen	2 jaar
8	828	Klein onderhoud sportvelden, zwembaden, speeltoestellen etc.	Dienst	Homogeen	2 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
9	900	Welzijn			
9	901	Evenementen	Dienst (2B)	Homogeen	1 jaar
9	902	Leerlingenvervoer	Dienst	Homogeen	4 jaar
9	903	Aangepast vervoer (o.m. WVG, CVV en patiëntenvervoer)	Dienst	Homogeen	4 jaar
9	904	Openbaar Vervoer	Dienst	Homogeen	6 jaar
9	905	Aanschaf kunst	Niet aanbestedingsplichtig	-	-
9	906	Restauratie kunst	Dienst	Homogeen	4 jaar
9	907	Reproducties kunst	Levering	Homogeen	1 jaar
9	908	Leermiddelen	Niet nader onderzocht	-	-
9	909	Overige Onderwijsgerelateerd	Niet nader onderzocht	-	-
9	910	Hulp bij het huishouden	Dienst (2B)	homogeen	2 jaar
9	911	Reintegratiediensten	Dienst (2B)	Homogeen	2 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
10	1000	Hulpverlening			
10	1001	Blusmiddelen en -uitrusting (aanschaf en onderhoud)	Leveringen	Homogeen	4 jaar
10	1002	Geweldsmiddelen en uitrusting	Leveringen	Homogeen	1 jaar
10	1003	Verkeersactiviteiten (wagsleepregelingen)	Dienst (2B)	Homogeen	4 jaar
10	1004	Arrestantenzorg	Dienst (2B)	Homogeen	4 jaar

Groep	Pakketnummer	Inkooppakket	Soort inkoop	Homogeniteit	Aantal contractjaren
11	1100	(Medische) zorg, laboratorium en techniek			
11	1101	Voeding	Levering	Homogeen	3 jaar
11	1102	Linnen huur en wassen	Dienst (2B)	Homogeen	4 jaar
11	1103	Bedden	Levering	Homogeen	1 jaar
11	1107	Laboratorium meubilair	Levering	Homogeen	1 jaar
11	1108	Geneesmiddelen en distributie	Levering	Homogeen	4 jaar
11	1111	Verpleging & verzorging	Dienst (2B)	Homogeen	3 jaar
11	1112	Medisch onderzoek & begeleiding	Niet nader onderzocht	-	-
11	1114	Medische inventaris (excl bedden)	Levering	Homogeen	4 jaar
11	1116	Aanschaf en onderhoud klein apparatuur	Levering	beperkt homogeen	1 jaar
11	1117	Aanschaf en onderhoud groot apparatuur	Levering	beperkt homogeen	4 jaar
11	1118	Medische hulpmiddelen en lab-producten	Levering	beperkt homogeen	3 jaar

Tabel B.1

C Naleving ZBO's en agentschappen (casuïstisch)

1 Voor de ZBO's en agentschappen is gekozen voor een casuïstische aanpak en is de naleving bepaald voor vijf organisaties op basis van inkoopdiagnoses. De resultaten kunnen daarom niet worden gegeneraliseerd voor de hele sector, maar hebben uitsluitend betrekking op de steekproef.

Naleving in 2006

2 In onderstaande tabellen zijn de nalevingspercentages opgenomen voor het jaar 2006 voor de vijf agentschappen en ZBO's.

Agentschappen en ZBO's

Naleving op inkoopvolume	Alle leveringen en diensten	Leveringen	Diensten
	Agentschap/ZBO 1	94%	94%
Agentschap/ZBO 2	53%	43%	62%
Agentschap/ZBO 3	83%	92%	81%
Agentschap/ZBO 4	87%	70%	94%
Agentschap/ZBO 5	83%	100%	77%

Tabel C.1: nalevingspercentage op inkoopvolume voor agentschappen/ZBO's in 2006

Agentschappen en ZBO's

Naleving op aantal pakketten	Alle leveringen en diensten	Leveringen	Diensten
	Agentschap/ZBO 1	78%	88%
Agentschap/ZBO 2	37%	33%	38%
Agentschap/ZBO 3	79%	67%	84%
Agentschap/ZBO 4	77%	73%	82%
Agentschap/ZBO 5	80%	100%	71%

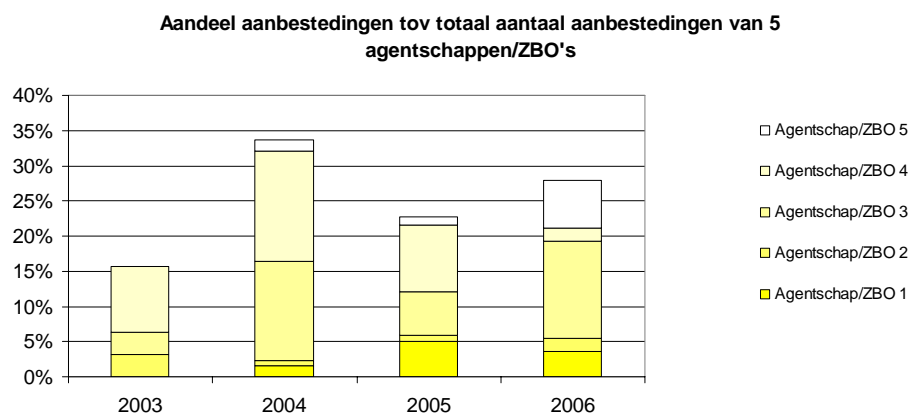
Tabel C.2: nalevingspercentage op inkoopvolume voor agentschappen/ZBO's in 2006

3 Op basis van de brongegevens is geconstateerd dat er geen aanbestedingsplichtige werken aanwezig zijn bij de organisaties uit de steekproef in 2006. Voor twee van de vijf organisaties is de naleving op aantal inkooppakketten substantieel lager dan de naleving op inkoopvolume. Deze twee hebben ook een lagere naleving dan de andere drie agentschappen en ZBO's. Verder valt op, dat de naleving voor diensten beter is dan voor leveringen, zowel op inkoopvolume als op aantal pakketten.

4 Een belangrijke pakketgroep voor de agentschappen en ZBO's uit de steekproef is 'Adviseurs en flexibele arbeid'. De mate van naleving op aantal pakketten in deze pakketgroep varieert binnen de vijf organisaties van 100% tot 20%. Een andere pakketgroep die tenminste 10% van het aanbestedingsplichtige volume van elke ZBO of agentschap bevat is 'Automatisering en telecommunicatie'. De spreiding in deze pakketgroep is kleiner. Twee van de vijf organisaties kennen op deze pakketgroep een naleving op aantal pakketten van 100%. Voor de andere drie is de naleving tussen de 50% en 75%.

Trends in de naleving

5 In onderstaande figuur is de trend in het aantal getelde Europese aanbestedingen door agentschappen en ZBO's weergegeven over de periode 2003-2006.



Figuur C.1: aandeel aanbestedingen per jaar van vijf agentschappen/ZBO's, uitgesplitst naar type aanbesteding

6 Voor alle vijf agentschappen/ZBO's geldt dat het aantal aanbestedingen fluctueert in de loop der jaren. Doordat er per individuele organisatie wordt gerapporteerd, is dit een logische trend, immers een organisatie heeft niet elk jaar evenveel grote uitgaven die Europees aanbesteed moeten worden. De agentschappen/ZBO's drie en vier hebben in de afgelopen jaren de meeste aanbestedingen uitgevoerd. Opmerkelijk is dat agentschap/ZBO vijf een relatief klein aandeel heeft in het aantal aanbestedingen, maar daarentegen toch vergelijkbaar scoort als de agentschappen/ZBO's drie en vier. Een mogelijke verklaring is dat deze een beperkt aantal aanbestedingsplichtige pakketten heeft en ook juist die pakketten heeft aanbesteed. Deze organisatie heeft dus een goed beeld van haar uitgavenpatroon.

Conclusie

7 De naleving van de vijf agentschappen en ZBO's varieert van 53% tot 94% op inkoopvolume. De naleving is voor de vijf agentschappen en ZBO's op inkoopvolume beter dan die op het aantal inkooppakketten. Deze resultaten kunnen niet worden gegeneraliseerd voor de hele sector.

D Vergelijking met CDIU-gegevens en onderzoek rechtmatigheid gemeenten

Vergelijking met CDIU-gegevens

1 Een van de onderzoeksvragen van dit onderzoek is, in hoeverre de resultaten zich verhouden tot de resultaten van het statistisch onderzoek dat door de CDIU wordt uitgevoerd. Het onderzoek van de CDIU is ter invulling van de statistiekverplichting volgend uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen.²⁷

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

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

4 In de hiernavolgende tabellen zijn de gegevens van de CDIU gekoppeld aan de gegevens uit de TED-database. In deze tabellen staan zowel de gegevens vermeld over de periode 2003-2004²⁸ als over 2005-2006. In beide tabellen zijn de volgende kolommen opgenomen:

- (a) Het aantal getelde Europese aanbestedingen in de TED-database;
- (b) Het aantal Europese aanbestedingen in de TED-database zonder dubbeltelling van de percelen;
- (c) Het aantal Europese aanbestedingen dat wordt gemeld bij de CDIU;
- (d) De verhouding tussen het aantal aanbestedingen dat gemeld wordt bij de CDIU en het aantal in de TED-database, gecorrigeerd voor de dubbeltellingen van de percelen.

²⁷ De verplichting tot gegevensverstrekking is verder uitgewerkt in de 'Regeling gegevensverstrekking overheidsaanbestedingen en aanbestedingen in nutssector' (zie Staatscourant nummer 99 d.d. 23 mei 1995, laatstelijk gewijzigd Staatscourant nummer 25 d.d. 2 februari 1999).

²⁸ Zie rapport 'Nalevingsmeting aanbesteden 2004'.

5 De tweede kolom is toegevoegd om een zuivere vergelijking tussen TED-database en CDIU mogelijk te maken. Bij de CDIU-aantallen zijn percelen immers niet als aparte aanbestedingen meegeteld, terwijl in de methodiek van dit onderzoek is vastgesteld dat één *perceel* gelijk is aan één *aanbesteding*. De rechter kolom laat zien in hoeverre de vermelding bij de CDIU ten opzichte van het aantal TED-aanbestedingen is gewijzigd in de onderzoeksperiode 2003-2004 en 2005-2006.

Sector	2003-2004			
	Aantal TED (met percelen)	Aantal TED (geen percelen)	Aantal CDIU	Verhouding CDIU - TED
Kerndepartementen	489	346	194	56%
Gemeenten	4.366	2.746	532	19%
Provincies	296	189	129	68%
Waterschappen	238	129	66	51%
Academisch Ziekenhuizen	194	128	58	45%
Hogescholen	84	42	-	-
Universiteiten	264	138	82	59%
Politieregio's	183	118	26	22%

Tabel D-1: het aantal getelde Europese aanbestedingen (met en zonder dubbel telling voor percelen) in de TED-database vergeleken met het aantal bij het CDIU aangemelde aanbestedingen in 2003 en 2004

Sector	2005-2006			
	Aantal TED (met percelen)	Aantal TED (geen percelen)	Aantal CDIU	Verhouding CDIU - TED
Kerndepartementen	712	503	86	17%
Gemeenten	5.741	3.381	1.122	33%
Provincies	501	327	177	54%
Waterschappen	321	197	88	45%
Academisch Ziekenhuizen	228	161	73	45%
Hogescholen	61	35	-	-
Universiteiten	243	180	69	38%
Politieregio's	161	88	37	42%

Tabel D-2: het aantal getelde Europese aanbestedingen (met en zonder dubbel telling voor percelen) in de TED-database vergeleken met het aantal bij het CDIU aangemelde aanbestedingen in 2005 en 2006

6 Om uitspraken te doen over het aantal aanbestedingen van de aanbestedende diensten in de sectoren waterschappen, hogescholen en politieregio's is in dit onderzoek een steekproef getrokken. De steekproef in de onderzoeksperiode 2005-2006 is lichtelijk gewijzigd ten opzichte van de steekproef in de periode 2003-2004. Bij het vergelijken van het aantal aanbestedingen tussen beide perioden op sectorniveau kan dit kleine verschillen veroorzaken.

7 Duidelijk volgt uit beide tabellen dat het aantal aanbestedingen dat geregistreerd is door de CDIU aanzienlijk lager is dan het aantal in de TED-database. Dit geldt zowel voor de periode 2003-2004 als voor 2005-2006, waarbij relatieve verschillen optreden - omhoog en omlaag - tussen de sectoren. De verhouding tussen het aantal door de CDIU geregistreerde aanbestedingen en het aantal uit de TED-database is circa één op drie. Dit betekent concreet dat van alle in de TED-database opgenomen aanbestedingen maar een derde wordt gerapporteerd aan de Europese Commissie.

8 In het rapport 'Naleving Aanbesteden 2004' is de non-respons van de aanbestedende diensten op de vragenlijst van de CDIU gegeven als deel van de verklaring van dit verschil. In de periode 2005-2006 is dit ook deels het geval; de respons van de aanbestedende diensten op sectorniveau varieert tussen 70 en 100%. De rest van het verschil wordt verklaard door het onvolledig rapporteren van Europese aanbestedingen aan de CDIU.

9 Het is interessant het verschil in verhouding CDIU - TED te bestuderen op sectorniveau tussen de twee perioden. De waterschappen en academisch ziekenhuizen laten een vergelijkbare verhouding zien in de periode 2003-2004 en 2005-2006. De politieregio's en gemeenten laten een stijging zien in het aantal gemelde aanbestedingen bij de CDIU ten opzichte van het aantal aanbestedingen in de TED.

10 De CDIU vermeldt voor de kerndepartementen zowel absoluut als relatief een sterke daling van het aantal aanbestedingen in de periode 2003-2004 in vergelijking met 2005-2006. Deze afname is goed te verklaren: in de periode 2003-2004 heeft een ministerie meer dan honderd aanbestedingen aan de CDIU gemeld. In de onderzoeksperiode 2005-2006 heeft het desbetreffende ministerie niet gerepsondeerd.

11 Voor de provincies en universiteiten is de verhouding gedaald. Dit is opmerkelijk, aangezien voor beide sectoren de respons op de vragenlijst van de CDIU 100% is. Een mogelijke verklaring voor de daling zou kunnen zijn dat er binnen de aanbestedende diensten verschillende afdelingen zijn die afzonderlijk aanbesteden en rapporteren. De afzonderlijke aanbestedingen zijn wél geregistreerd in de TED-database, maar slechts een van de afdelingen heeft de vragenlijst van de CDIU beantwoord en geretourneerd.

12 Uit de bovenstaande discussie kan worden afgeleid dat het aantal aanbestedingen dat gemeld wordt aan de CDIU verre van volledig is. Deels kan dit verklaard worden door de non-respons van de aanbestedende diensten; deels ook doordat het rapporteren van het aantal Europese aanbestedingen door de aanbestedende diensten zeer onvolledig is. Daarmee geven de CDIU-gegevens een onvolledig beeld van de stand van zaken met betrekking tot Europees aanbesteden in Nederland. Het nut van het op deze wijze rapporteren is hiermee zeer beperkt.

Vergelijking met onderzoek rechtmatigheid gemeenten

Inleiding

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

14 Recent zijn de resultaten verschenen van een onderzoek naar de stand van zaken met betrekking tot rechtmatigheid en de rechtmatigheidstoets door accountants²⁹. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Doelstelling was om 'inzicht te verkrijgen in de strekking van de afgegeven verklaringen en over de redenen die hebben geleid tot het afgeven van de verklaringen'. Voor het onderzoek zijn van alle gemeenten de accountantsverklaringen over 2006 opgevraagd. Van 432 van de 458 gemeenten (per 1 januari 2006) zijn deze ontvangen.

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

²⁹ Zie *Groei in rechtmatigheid, Onderzoek rechtmatigheid gemeenten 2006*, Haute Consulting, Zwanenburg, 2008.

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

17 In het kader van dit rapport wordt alleen ingegaan op het onderdeel Europees aanbesteden. Haute Consulting heeft over dit aspect een aanvullend onderzoek uitgevoerd om 'te bepalen of er een verband bestaat tussen de omvang van de gemeenten en de omvang van de door de accountant geconstateerde bevindingen met betrekking tot Europese aanbestedingen'.

Conclusies onderzoek rechtmatigheid gemeenten

Algemene conclusies

18 Belangrijkste conclusie van het onderzoek naar de rechtmatigheidstoetsing bij gemeenten is dat over 2006 65% van de gemeenten een verklaring met een goedkeurend oordeel heeft ontvangen en 2% een verklaring met een afkeurend oordeel. Bij 8% heeft de accountant een verklaring met beperking afgegeven, en bij 25% een oordeelsonthouding. Verklaringen met een oordeelsonthouding (25%) zijn vaak afgegeven in gevallen waarin de interne controle onvoldoende was of onvoldoende aantoonbaar was gemaakt.

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

Goedkeuringstolerantie	Goedkeurend	Beperking	Oordeels-onthouding	Afkeurend
Fouten in de jaarrekening	≤ 1%	>1% en ≤ 3%		> 3%
Onzekerheden in de jaarrekening	≤ 3%	>3% en ≤ 10%	> 10%	

Tabel D-3: goedkeuringstoleranties accountantscontroles

20 Het percentage gemeenten dat een verklaring met een goedkeurend oordeel heeft ontvangen, is tussen 2004 en 2006 sterk gestegen. In 2004, te beschouwen als een niet-vrijblijvend proefjaar, lag dit percentage nog op 12%. In 2005 is dit gestegen naar 45%, en in 2006 dus naar 65%.

Conclusies met betrekking tot Europees aanbesteden

21 Bij 56 gemeenten (13% van het totaal) is in de bevindingen van de accountant over 2006 een opmerking gemaakt over de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Dit percentage is vrijwel onveranderd gebleven ten opzichte van 2004 (12%) en 2005 (15%).

22 Van de 56 gemeenten in 2006 hebben 26 gemeenten een verklaring ontvangen met een goedkeurend oordeel op het onderdeel rechtmatigheid. In acht gevallen³⁰ is een verklaring met een afkeurend rechtmatigheidsoordeel afgegeven, waarbij rechtmatigheid met betrekking tot Europees aanbesteden in meer of mindere mate een rol heeft gespeeld. In totaal zijn bij deze 56 gemeenten 117 bevindingen met betrekking tot Europees aanbesteden geteld³¹. Relatief de meeste hiervan worden geconstateerd bij gemeenten met een inwoneraantal tussen de 20.000 en 50.000; in hoofdzaak hebben deze betrekking op de aanbesteding van diensten.

23 Accountants noemen voor de 117 bevindingen de volgende oorzaken:

- (a) Ontbreken van systeem ter waarborging, vastlegging (24 keer);
- (b) Onvoldoende interne controle (17);
- (c) Niet aanbesteed (24);
- (d) Te volgen procedure (52).³²

Vergelijking nalevingsmeting en onderzoek rechtmatigheid

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

- (a) De doelstellingen en scope van de Nalevingsmeting Europees aanbesteden en de rechtmatigheidstoets voor gemeenten zijn verschillend. Verderop in deze paragraaf worden de verschillen toegelicht;

³⁰ Geteld over alle gemeenten is negen keer een afkeurend oordeel afgegeven.

³¹ Uit het rapport *Groei in rechtmatigheid* is niet eenduidig af te leiden of deze 117 bevindingen alleen betrekking hebben op Europees aanbesteden, of ook op staatssteun en interne inkoop- en aanbestedingsregelgeving. Uitgegaan is van de eerstgenoemde optie.

³² Bijvoorbeeld het niet of te laat bekend maken van de gevolgde procedure.

- (b) De gemeten grootheden zijn verschillend:
 - (i) De rechtmatigheidstoets beoordeelt of eventuele fouten en onzekerheden in de jaarrekening van een individuele gemeente binnen de tolerantie marges vallen. Het onderzoek rechtmatigheid geeft aan bij welk deel van de gemeenten dit het geval was;
 - (ii) De nalevingsmeting laat zien, voor de hele populatie van gemeenten, welk deel van het aanbestedingsplichtige inkoopvolume ten onrechte niet Europees is aanbesteed;
- (c) De gehanteerde meetmethoden bij de Nalevingsmeting aanbesteden en de rechtmatigheidstoets zijn verschillend. Verderop in deze paragraaf worden de verschillen toegelicht.

Vergelijking doelstellingen en scope

25 Er is een aantal verschillen te noemen in de doelstelling en scope van de nalevingsmeting en de rechtmatigheidstoets door de accountant. De rechtmatigheidstoets is een *controle* op de rechtmatigheid van financiële transacties en de financiële verantwoording. De doelstelling van de Nalevingsmeting Europees aanbesteden echter is beleidsmatig en niet primair gericht op rechtmatigheid. De onderzoeksresultaten van de nalevingsmeting moeten een *beeld* opleveren van de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de ontwikkelingen daarin, om het huidige Rijksbeleid te kunnen evalueren en eventueel aan te passen.

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

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

Vergelijking meetmethodes

28 Ook qua gehanteerde meetmethoden zijn er verschillen tussen de rechtmatigheidstoetsing bij gemeenten en de nalevingsmeting. Zoals gezegd richt de accountantscontrole zich vooral op de interne borging en controle. Pas in tweede instantie vormt de accountant zich aan de hand van deelwaarnemingen een oordeel over de 'feitelijke' rechtmatigheid met betrekking tot Europees aanbesteden.

Het aantal en de diepgang van de deelwaarnemingen is afhankelijk van het 'restrisiko' zoals dat wordt geschat door de accountant. De accountantscontrole zal in de praktijk niet het volledige inkoopvolume van een gemeente omvatten, maar een gedeelte ervan.

29 Een ander verschil is de omgang met het begrip 'homogeniteit' (wat moet wel en niet bij elkaar worden opgeteld?). In de nalevingsmeting is dit begrip geoperationaliseerd in stap 2 van de onderzoeksmethodiek die elders in het rapport is besproken. De toets op rechtmatigheid door de accountant, op basis van een deelwaarneming, vindt plaats aan de hand van de kostensoorten uit de financiële administratie van een gemeente en de crediteuren die onder een kostensoort zijn geboekt. De indeling in kostensoorten is in het algemeen niet gericht op het clusteren van uitgaven die vanuit inkoop- en aanbestedingsperspectief gezien een samenhangend geheel vormen. Ook komt het in de praktijk vaak voor, vooral bij grotere gemeenten, dat verschillende diensten binnen een gemeente verschillende rekeningenschema's hanteren. Hierdoor wordt het optellen van gelijksoortige uitgaven over alle diensten bemoeilijkt. De rechtmatigheidstoets strekt zich niet zover uit dat de accountants alle kostensoorten en crediteurengegevens vanuit aanbestedingsperspectief combineren om inzicht te verkrijgen in gelijksoortige uitgaven.

30 Hierbij merken de onderzoekers tevens op dat de manier waarop een individuele gemeente de borging van de aanbestedingsrichtlijnen organiseert, mede bepalend is voor de manier waarop de accountantscontrole kan worden uitgevoerd. De interpretatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen op het punt van homogeniteit van gelijksoortige uitgaven kan per organisatie verschillend zijn ingevuld en daarmee afwijken van de interpretatie zoals deze bij de Nalevingsmeting Europees aanbesteden 2006 is gehanteerd.

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

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

Conclusie met betrekking tot de rechtmatigheidstoets gemeenten

33 Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de nalevingsmeting en de toets op rechtmatigheid door accountants niet direct met elkaar kunnen en moeten worden vergeleken. Wel bevestigt de uitkomst van het onderzoek naar de rechtmatigheidstoets dat de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen nog lang niet overal is geborgd, getuige het relatief grote aantal bevindingen met betrekking tot dit onderwerp in 2004, 2005 en 2006.

E Opdrachtgever, onderzoeksteam en overige betrokkenen

Opdrachtgever

1 Het opdrachtgeverschap namens de Directie Europa, Mededinging en Consumenten van het Ministerie van Economische Zaken is ingevuld door de heer C.P. (Kees) Maan en mevrouw N. (Nelleke) Trappenburg.

Begeleidingscommissie

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

- (a) M. (Mamix) Dijkman - Ministerie van Binnenlandse Zaken;
- (b) J. (Jacob) Knoops - Waterschap Rivierenland;
- (c) G. (Guust) Linders - Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- (d) J.C. (Carel) van der Lippe - Regie Bureau Inkoop Rijksoverheid;
- (e) C.J. (Kees) Tazelaar - PIANOo.

Klankbordgroep stakeholders

3 In dit onderzoek is dankbaar gebruikgemaakt van de expertise en ervaring van de volgende personen:

- (a) N. (Nico) van de Boor - Universitair Medisch Centrum St. Radboud;
- (b) P. (Pauline) Bos - Hoogheemraadschap van Delfland;
- (c) P. (Paul) Jacobs - Technische Universiteit Eindhoven;
- (d) R. (Remco) de Jong - Provincie Noord-Brabant;
- (e) H. (Hub) Keulen - Fontys Hogescholen;
- (f) P. (Peter) van der Knaap - Ministerie van Justitie;
- (g) M. (Marlies) van de Laar - Leids Universitair Medisch Centrum;
- (h) M. (Michiel) van Otterloo - Wageningen Universiteit Research Centrum;
- (i) O. (Odile) Uijlenbroek - Provincie Noord-Holland;
- (j) B. (Beppie) Wijnties - Gemeente Breda.

Wetenschappelijke toetscommissie

4 De wetenschappelijke toetscommissie bestond uit:

- (a) Prof. dr. G.W.A. (Gert-Wim) van de Meent - Hoogleraar aanbestedingsrecht, Universiteit van Amsterdam;
- (b) Prof. dr. C.C.P. (Chris) Snijders - Hoogleraar Sociologie van Technologie en Innovatie, Technische Universiteit Eindhoven;
- (c) Prof. dr. J. (Jan) Telgen - Hoogleraar inkoopmanagement en Besliskunde, Universiteit Twente.

Onderzoeksteam

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

- (a) Drs. E.M. (Esther) Sluis-Thiescheffer - projectleider;
- (b) Drs. B. (Bert) Karssen - eindverantwoordelijk partner;
- (c) Drs. M. (Michiel) Blom;
- (d) Ir. M. (Madelein) Hofmijster;
- (e) H.J.M. (Hamke) Duijnisveld Msc;
- (f) Ir. P.A.C. (Patrick) Tazelaar.

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

- (a) Mr. D.R. Versteeg;
- (b) Mr. D.C. Orobio de Castro.

7 Namens registeraccountants en belastingadvieskantoor Crop hebben aan dit onderzoek meegewerkt:

- (a) Mr. O. (Olga) Kempers;
- (b) Mr. C. (Chris) Blankesteijn;
- (c) Mr. P. (Petra) Brouwer.