

Transactiekosten aanbesteden

Effecten van Aanbestedingswet en
marktdynamiek

eib

Economisch Instituut
voor de Bouw

Transactiekosten aanbesteden

Het auteursrecht voor de inhoud berust geheel bij de Stichting Economisch Instituut voor de Bouw. Overnemen van de inhoud (of delen daarvan) is uitsluitend toegestaan met schriftelijke toestemming van het EIB. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Oktober 2014

Transactiekosten aanbesteden

Effecten van Aanbestedingswet en
marktdynamiek

drs. S. Hardeman

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Conclusies op hoofdlijnen | 7 |
| 1 Inleiding | 9 |
| 2 Kosten van aanbesteding op projectniveau | 11 |
| 2.1 Samenstelling en hoogte kosten voor bedrijven | 11 |
| 2.2 Kostenbepalende factoren | 13 |
| 2.3 Kosten voor opdrachtgevers | 18 |
| 3 Aanbestedingsvolume | 21 |
| 3.1 Aanbestedingsvolume en inschrijvers | 21 |
| 3.2 Veranderingen | 23 |
| 3.3 Kosten vanuit bedrijfs perspectief | 28 |
| EIB-publicaties | 31 |

Conclusies op hoofdlijnen

In opdracht van het Aanbestedingsinstituut Bouw en Infra heeft het EIB onderzoek gedaan naar de transactiekosten bij aanbestedingen. De belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek zijn hieronder weergegeven.

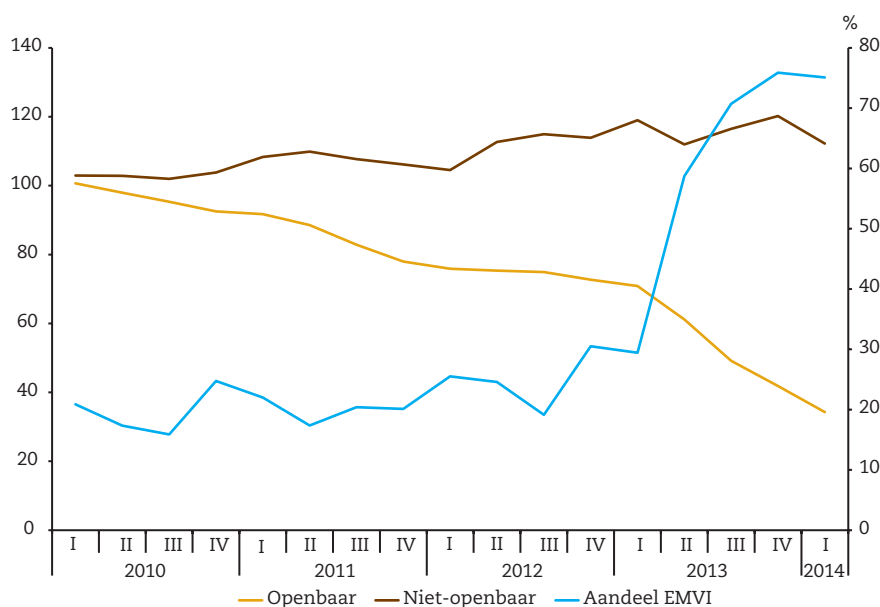
- De Aanbestedingswet en de Gids Proportionaliteit hebben geleid tot grote veranderingen in het aanbestedingsbeleid en -gedrag van opdrachtgevers. Deze veranderingen hebben zowel gevolgen voor de opdrachtgevers zelf als voor de opdrachtnemers.
- De veranderingen betreffen met name een sterke toename van het aantal onderhandse aanbestedingen ten koste van openbare aanbestedingen. Deze verschuiving betekent een relatief sterke daling van het aantal bedrijven dat een inschrijving doet.
- Daarnaast zijn opdrachtgevers veel meer gaan gunnen op kwaliteit door het toepassen van EMVI. Van alle aanbestedingen door publieke opdrachtgevers werd 51% het afgelopen jaar op EMVI gegund. Omdat het daarbij met name om de grotere projecten gaat, komt dit overeen met 90% van het totale volume.
- EMVI-aanbestedingen leiden tot veel hogere kosten van inschrijving voor opdrachtnemers en hogere kosten van beoordeling door opdrachtgevers.
- De totale transactiekosten bedragen € 185 miljoen. Van deze lasten komt € 168 miljoen voor rekening van de inschrijvende bedrijven en € 17 miljoen voor rekening van de opdrachtgevers.
- Door bezuinigingen bij de verschillende opdrachtgevers is het totale aanbestedingsvolume afgenomen. Deze afname heeft ook gevolgen voor de transactiekosten van opdrachtgevers en opdrachtnemers. De totale transactiekosten daalden met 10%. De kosten per inschrijving stegen wel als gevolg van het gebruik van EMVI.
- De kosten voor opdrachtgevers bestaan uit het vaststellen van een aanbestedingsstrategie, het opstellen van aanbestedingsdocumenten en gunningscriteria, het lezen van de binnengekomen inschrijvingsdocumenten en het intern bereiken van overeenstemming over de gunning. De belangrijkste determinant voor de benodigde tijd hiervoor is het gunningscriterium: laagste prijs of EMVI. In het tweede geval liggen de gemiddelde kosten rond € 5.000, ongeveer zeven keer zo hoog als bij gunning op laagste prijs.
- De kosten voor opdrachtnemers bestaan uit calculatiekosten, andere arbeidskosten door andere medewerkers of door de directie en overige kosten voor bijvoorbeeld advies, bewijsdocumenten etc. Veel verschillende factoren bepalen de hoogte van deze kosten.
- De kosten van het maken van een offerte of het opstellen van een inschrijving voor een aanbesteding vertonen een sterke samenhang met de omvang van het werk. Bij projecten groter dan € 1 miljoen bedragen de kosten voor bedrijven ongeveer 1% van de offertesom, bij kleine projecten kan dit oplopen tot meer dan 10%.
- De helft hiervan bestaat uit tijd die nodig is voor het berekenen van de prijs en het opstellen van de offerte, de helft uit andere werkzaamheden die nodig zijn om de inschrijving te kunnen doen en uit kosten van documenten, advies etc. Ongeveer 20% van de bedrijven besteedt (een deel van) de werkzaamheden uit. Welk deel van de werkzaamheden wordt uitbesteed varieert sterk.
- EMVI-aanbestedingen brengen bij vergelijkbare omvang en vergelijkbare aanbestedingsprocedure 42% hogere kosten met zich mee voor de inschrijvers dan aanbestedingen die alleen op prijs worden gegund. Bedrijven hebben meer tijd nodig voor het opstellen van een plan van aanpak. Dit kost een bedrijf bij de gemiddelde openbare aanbesteding € 4.800.
- Bedrijven noemen verschillende opties om de transactiekosten te verlagen. De meest effectieve maatregel is volgens hen om bij onderhandse aanbestedingen minder bedrijven uit te nodigen. Veel bedrijven stellen voor om weer rekenvergoedingen te gaan gebruiken. Het werken in een bouwteam is volgens veel bedrijven ook een effectieve manier om transactiekosten te beperken. Een andere optie die vaak wordt voorgesteld is het aanleveren van hoeveelhedenstaten door de opdrachtgever.
- Een nadere beschouwing van de condities waaronder de meerwaarde van EMVI de kosten ervan overstijgt kan opdrachtgevers helpen bij het vaststellen van efficiëntere aanbestedings-

strategieën. Dit maakt deel uit van een onderzoek naar de succesfactoren van EMVI dat is opgestart.

1 Inleiding

In de afgelopen tijd hebben bouwbedrijven te maken gekregen met veranderingen in de manier waarop zij opdrachten verkrijgen. Die veranderingen hebben consequenties voor de inspanningen die zij moeten verrichten voor het verkrijgen van opdrachten. De aanbestedingswet die in 2013 in werking trad, leidde er toe dat opdrachtgevers veel meer dan voorheen kwaliteit meegingen wegen bij de gunning. Over het algemeen brengt gunning op kwaliteit (EMVI) voor inschrijvers andere (meer) werkzaamheden met zich mee dan wanneer gunning alleen op laagste prijs plaatsvindt. Ook kozen opdrachtgevers vaker voor andere aanbestedingsprocedures. Het aantal openbare aanbestedingen nam sterk af in de periode 2010-2013, terwijl het aantal niet-openbare aanbestedingen gelijk bleef en het aantal onderhandse aanbestedingen toenam. Deze verschillende procedures gaan gepaard met sterk verschillende inschrijveraantallen. De veranderingen in aanbestedingslandschap hebben invloed op de kosten (beleving) bij bouwbedrijven die aan deze aanbestedingen meedoen. Ook aan opdrachtgevers zijn deze veranderingen waarschijnlijk niet kostenneutraal voorbijgegaan.

Figuur 1.1 Veranderingen in het gebruik van openbare en niet-openbare aanbestedingsprocedures (linkeras, januari 2010=100) en in het gebruik van EMVI (rechteras)



Bron: EIB

Onduidelijk is echter wat het effect is van deze veranderingen voor de totale transactiekosten, voor de verdeling ervan over opdrachtgevers en opdrachtnemers en voor mogelijke verschillen in de kosten binnen deze beide groepen (bijvoorbeeld grootbedrijf/mkb). Vanuit de sector is discussie ontstaan over de toename van de transactiekosten per project en de mogelijke gevolgen hiervan voor de concurrentieverhoudingen.

Reeds in 2012 heeft het EIB op verzoek van de stichting Aanbestedingsinstituut Bouw en Infra in kaart gebracht hoe hoog de transactiekosten voor opdrachtnemers in de bouw zijn en hoe deze

zich tot elkaar verhouden bij verschillende typen opdrachtgevers en verschillende wijzen van aanbesteding. Doel van het voorliggende onderzoek is een actueel inzicht te krijgen in de kosten die gepaard gaan met aanbesteding van werk, voor zowel opdrachtnemer als opdrachtgever. De belangrijkste kostenbepalende factoren worden in beeld gebracht en de mate van verandering ten opzichte van de situatie vóór de aanbestedingswet moet met dit onderzoek duidelijk worden.

Daarmee biedt het onderzoek ook handvatten aan opdrachtgevers die de kosten van hun aanbestedingsprocedures willen beperken.

2 Kosten van aanbesteding op projectniveau

In dit hoofdstuk worden de kosten van aanbesteden in beeld gebracht. Achtereenvolgens kijken we naar de kosten die bedrijven maken om mee te dingen naar een opdracht en naar de kosten die opdrachtgevers maken om de opdracht aan een bedrijf te gunnen. Voor beide spelers wordt beschreven waaruit deze kosten bestaan, hoe hoog ze zijn en van welke factoren ze afhankelijk zijn. We kiezen hierbij een zo breed mogelijke insteek, de begrippen ‘aanbesteding’ en ‘offerte’ moeten dan ook ruim worden opgevat. Waar mogelijk zullen we onderscheid maken tussen verschillende vormen van opdrachtverstrekking en verschillende typen opdrachtgevers.

2.1 Samenstelling en hoogte kosten voor bedrijven

Bedrijven maken bij het inschrijven op een aanbesteding of het opstellen van een offerte op verschillende manieren kosten. Globaal gaan we in dit onderzoek uit van de volgende driedeling:

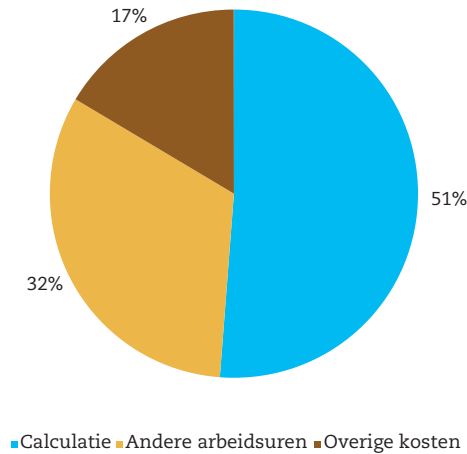
- Calculatiekosten ontstaan doordat tijd wordt besteed aan het berekenen van de kosten en aan het opstellen van offerte, inschrijving en/of plan van aanpak. De benodigde tijd wordt vermenigvuldigd met het uurtarief van de calculator om tot een waardering van deze kosten te komen.
- Andere arbeidskosten voor de offerte hebben te maken met tijd die door andere medewerkers of door de directie aan de inschrijving wordt besteed, zoals het accorderen van de inschrijving door de directie, het bijwonen van de aanbesteding inclusief reistijd en het geven van een toelichting op de aanbieding. Het gaat om arbeidsuren die niet via het uurtarief voor calculatiewerk worden verrekend. Hiervoor kan een specifiek uurtarief gehanteerd worden.
- Overige kosten kunnen bestaan uit de kosten van bijvoorbeeld juridisch advies, het aanschaffen van het bestek, kosten van regelgeving, bewijsdocumenten etc.

De kosten voor bedrijven zijn inclusief eventuele kosten van uitbesteed werk voor offertes (zie verderop).

Om inzicht te krijgen in de hoogte van deze kosten is in een enquête onder een groot aantal bedrijven (meest hoofdaannemers in b&u en gww) gevraagd om voor het meest recente project waarvoor zij een prijs hebben uitgebracht, aan te geven hoeveel tijd zij hebben besteed aan het opstellen van deze prijsopgave en welke kosten daarmee gemoeid waren. In totaal hebben 432 bedrijven aan deze enquête meegedaan. Het betreft een grote diversiteit aan soorten werk, projectomvang, type opdrachtgever en wijze van opdrachtverstrekking. Van de bedrijven is 80% b&u georiënteerd en 20% gww. De gemiddelde projectomvang is € 1,2 miljoen, projecten variëren van € 250 (een onderhoudsklus aan een woning die rechtstreeks gegund werd) tot € 100 miljoen (een nieuwbouwproject in de civiele beton welke niet-openbaar gegund werd). Bij twee van de drie projecten was een bedrijf of een particulier persoon de opdrachtgever. Daarna zijn decentrale overheden en woningcorporaties de meest voorkomende opdrachtgevers, elk met 12% van het aantal projecten. Waar dat relevant is worden de aanbestedingsplichtige diensten specifiek uitgelicht.

De benodigde tijd voor de calculatie varieert tussen nul uur en 10.000 uur, met een mediaan van 32 uur. De tijd die daarnaast nodig is voor andere arbeid varieert tussen 0 en 10.000 uur met een mediaan van 10 uur. De uurtarieven voor calculatie en voor andere werkzaamheden verschillen weinig van elkaar en variëren per bedrijf tussen € 10 en € 150 per uur, met een mediaan van € 45 per uur. Gemiddeld bestaat 51% van de totale transactiekosten voor de bedrijven uit calculatie, 32% heeft betrekking op andere arbeidskosten en 17% zijn overige kosten (figuur 2.1). De kosten variëren uiteraard sterk met de grootte van het project. De totale kosten voor een

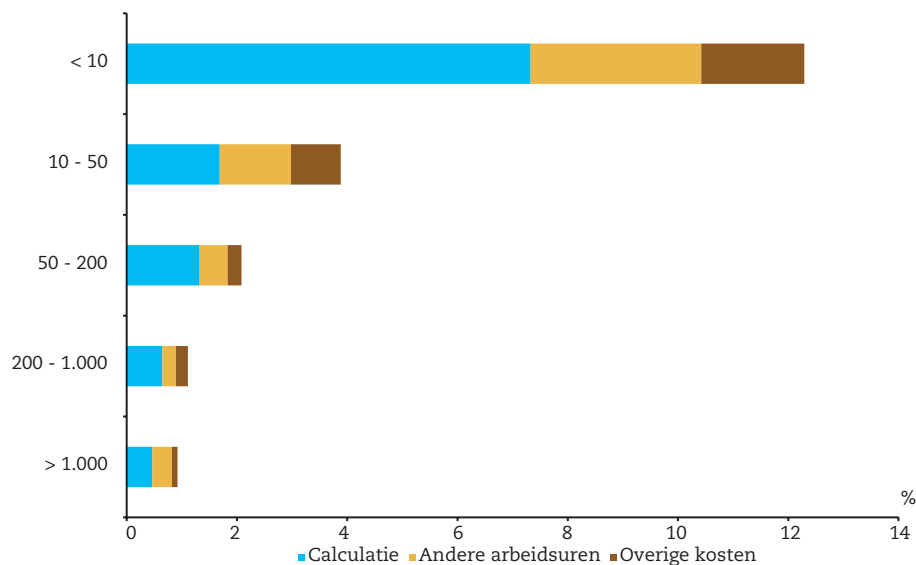
Figuur 2.1 Samenstelling offertekosten



Bron: EIB

offerte met een offertebedrag van minder dan € 10.000 bedragen gemiddeld € 570, de kosten voor een aanbieder van een project met een waarde van meer dan € 1 miljoen bedragen gemiddeld ruim € 56.000. In het vervolg zullen we daarom spreken van (totale) transactiekosten als percentage van de aanneemsom. Figuur 2.2 laat zien dat dit percentage bij kleine projecten oploopt tot meer dan 10%. De kosten voor het maken van de offerte lopen niet evenredig mee

Figuur 2.2 Offertekosten in procenten van de offertesom naar grootte van het werk (x € 1.000)



Bron: EIB

met het offertebedrag waardoor deze kosten als percentage van het offertebedrag snel lager worden, tot 0,5% bij de allergrootste projecten (waarvan sommige veel groter dan € 10 miljoen).

Van de bedrijven heeft 19% kosten gemaakt door een deel van de werkzaamheden uit te besteden. Bij gww-bedrijven ligt dat percentage iets hoger (24%) dan bij b&u-bedrijven (18%). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om inhuur van een extern adviseur, ingenieursdiensten etc. Bij 7% van alle bedrijven gaat het om een klein deel, namelijk 1 tot 5% van de totale offertekosten. Slechts 3% heeft meer dan 50% van de werkzaamheden uitbesteed aan derden. Het gaat daarbij meestal om projecten waarvoor een plan van aanpak moet worden gemaakt en om d&c-projecten. Het zijn vooral de grote projecten en de inschrijvingen daarop door grote bedrijven waarbij werkzaamheden (deels) worden uitbesteed (tabel 2.1).

Tabel 2.1 Aandeel bedrijven dat offertewerk deels uitbesteedt

| Soort aanbesteding/project/bedrijf | Aandeel bedrijven (%) |
|------------------------------------|-----------------------|
| EMVI | 25 |
| Laagste prijs | 19 |
| N.v.t. (enkelvoudige gunning) | 17 |
| Plan van aanpak | 25 |
| Geen plan van aanpak | 17 |
| D&c-project | 50 |
| Traditioneel (geen d&c) | 16 |
| Bedrijven met ≤100 medewerkers | 19 |
| Bedrijven met >100 medewerkers | 35 |
| Projectgrootte ≤ € 1 mln | 16 |
| Projectgrootte > € 1 mln | 34 |
| B&u-bedrijven | 18 |
| Gww-bedrijven | 24 |

Bron: EIB

Vergelijken we de bevindingen uit de voorgaande paragrafen dan kunnen we concluderen dat de totale kosten die bedrijven maken in het algemeen iets hoger lijken te liggen dan twee jaar geleden, toen in een vergelijkbare vragenlijst naar de offertekosten bij bedrijven werd gevraagd¹. Bij de projecten kleiner dan € 10.000 steeg het aandeel offertekosten uitgedrukt in een percentage van de offertesom van 11% naar 12%. Bij projecten tussen de € 1 miljoen en € 10 miljoen stegen de totale kosten van 0,44% naar 0,57%². De samenstelling van de kosten is vrijwel onveranderd.

2.2 Kostenbepalende factoren

Naast de grootte van het project waar de offerte betrekking op heeft, zijn er nog andere factoren die een rol kunnen spelen bij de omvang van de transactiekosten. In de volgende paragrafen kijken we naar de invloed van deze factoren zoals de wijze van opdrachtverstrekking, de aard van het werk en het type opdrachtgever.

¹ Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (EIB 2012).

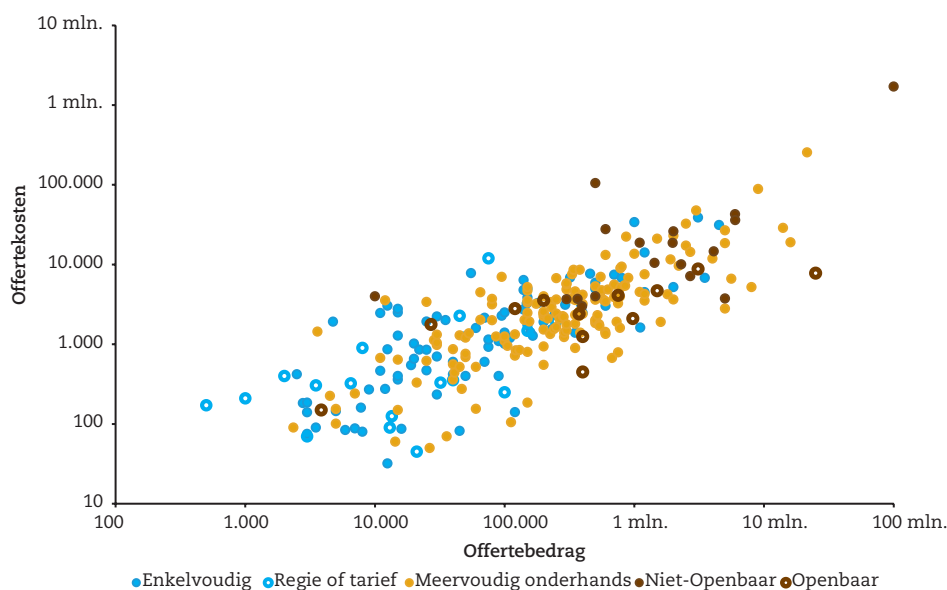
² Het betreft hier goed vergelijkbare groepen qua opdrachtgrootte en aanbestedingsprocedures.

Figuur 2.3 geeft van elk van de projecten weer hoe hoog de offertekosten waren en hoe hoog het bedrag van de offerte was (de geoffreerde aanneemsom). De projecten waarvoor een aanbieding werd gedaan varieerden van circa € 1.000 tot € 100 miljoen. Vanwege die grote verschillen zijn de bedragen en de kosten beide langs een logaritmische schaal weergegeven. Verder is er onderscheid aangebracht tussen de projecten op basis van de wijze waarop het project naar de markt werd gebracht. Een deel is rechtstreeks gegund aan de opdrachtnemer (enkelvoudige aanbesteding) of werd in regie in opdracht gegeven. Dit zijn vooral de kleinere projecten, twee derde is kleiner dan € 100.000. De meeste middelgrote projecten werden meervoudig onderhands aanbesteed. Twee derde van de onderhands aanbestede projecten is tussen € 50.000 en € 1 miljoen. De grootste projecten worden openbaar (zonder voorselectie) of niet-openbaar (dat wil zeggen met voorselectie) aanbesteed.

Het eerste wat opvalt in deze weergave is het sterke verband tussen de kosten en het offertebedrag. In het algemeen zou dit in een vuistregel kunnen worden uitgedrukt die luidt dat bij een tien keer zo groot project (offertebedrag) de offertekosten ongeveer vier keer zo hoog zijn. Iets minder duidelijk zichtbaar is dat de kosten van niet-openbare aanbestedingen gemiddeld hoger liggen dan van de andere aanbestedingsprocedures (bij gelijk offertebedrag) en dat de kosten van een openbare aanbesteding over het algemeen iets lager liggen.

In figuur 2.4 zijn dezelfde projecten nogmaals weergegeven maar nu ingedeeld naar gunningscriterium. Hierbij zijn drie mogelijkheden: de opdracht werd gegund op laagste prijs, de op-

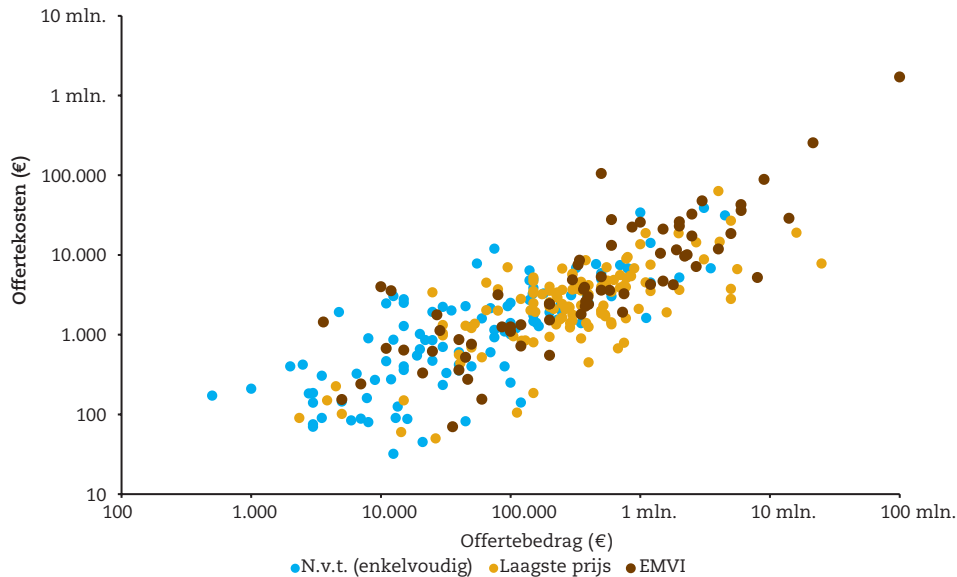
Figuur 2.3 Offertekosten naar offertebedrag en aanbestedingswijze



Bron: EIB

dracht kende een of meerdere kwalitatieve gunningscriteria, of er was geen sprake van gunningscriteria omdat de opdracht direct werd gegund zonder concurrerende aanbiedingen. De verwachting is dat EMVI-aanbestedingen meer kosten met zich mee brengen dan aanbestedingen op laagste prijs omdat inschrijvers meer tijd kwijt zijn aan het opstellen van een plan van aanpak. Dat blijkt inderdaad zo te zijn. Gecorrigeerd voor projectgrootte zijn de offertekosten bij een EMVI-aanbesteding gemiddeld 58% hoger dan bij een aanbesteding op laagste prijs. Dit procentuele verschil tussen EMVI en laagste prijs is bij grote projecten groter dan bij kleine projecten.

Figuur 2.4 Offertekosten naar offertebedrag en naar gunningscriterium



Bron: EIB

De gedachte zou kunnen zijn dat dit verschil (deels) het gevolg is van een samenstellingseffect, want EMVI wordt vaker toegepast bij niet-openbare aanbestedingen (met voorselectie) dan bij openbare aanbestedingen, die over het algemeen groter en complexer zijn. Maar ook wanneer rekening wordt gehouden met de procedure blijft het kostenverschil groot. Binnen de groep van meervoudig onderhandse aanbestedingen kennen EMVI-aanbestedingen gemiddeld 29% hogere kosten dan aanbestedingen op laagste prijs. En als we de 58% die in de voorgaande paragraaf genoemd is corrigeren voor aanbestedingsprocedure door te veronderstellen dat elk type procedure een typische eigen kostenopslag kent, dan kunnen we stellen dat in het algemeen een EMVI-aanbesteding 42% duurder is dan een aanbesteding op laagste prijs.

Binnen de groep EMVI-aanbestedingen kan nog worden gekeken naar de aspecten die invloed hebben op de kosten. Dan blijkt dat EMVI-aanbestedingen waarbij de opdrachtnemer een plan van aanpak moet maken gemiddeld wel duurder zijn (31%) dan EMVI-aanbestedingen waarbij de opdrachtnemer dat niet hoeft te doen, maar dat dit verschil niet significant is. Dat komt doordat de spreiding in kosten bij zowel EMVI- als laagste prijs-aanbestedingen groot is. Het begrip Plan van Aanpak is door de respondenten waarschijnlijk ruim geïnterpreteerd want ook bij aanbesteding op laagste prijs kwam dit vaak voor evenals bij sommige offertes van enkele tienduizenden euro's. Ook maakt het geen belangrijk verschil voor de kosten of de uitvoering van het project volgens een (RAW- of STABU-)bestek moet plaatsvinden of niet en of er sprake was van een d&c-contract of niet.

Wat wel verschil uitmaakt voor de kosten is of de opdrachtgever bij de EMVI-aanbesteding gebruik maakte van gestandaardiseerde kwaliteitssystemen zoals de CO²-prestatieladder, Veiligheidsladder of Prestatiemeting. Offertes en inschrijvingen voor projecten waar dergelijke criteria werden toegepast kenden gemiddeld 43% lagere kosten dan inschrijvingen voor EMVI-aanbestedingen waarbij dat niet het geval was. Dit is een substantieel voordeel, maar de schaduwzijde van dergelijke criteria is dat ze (na verloop van tijd) mogelijk niet onderscheidend meer zijn waardoor de meerwaarde afneemt.

Andere factoren die van invloed zijn op de offertekosten zijn de bouworganisatievorm, het soort werk, het type bedrijf dat de inschrijving doet en het type opdrachtgever:

- Geïntegreerde contracten waarbij ook onderhoud en/of exploitatie onderdeel van het werk uitmaken (DBFMO) brengen 2,5 keer zo hoge inschrijvingskosten met zich mee in vergelijking met een traditioneel werk (volgens bestek).
- Gww-bedrijven maken over het algemeen minder kosten per offerte dan b&u-bedrijven (23% lagere kosten), ook als rekening wordt gehouden met verschillen in de mate waarin procedures en gunningscriteria binnen de sectoren worden gebruikt. Met name wegenbouwprojecten kennen relatief lage offertekosten. Deze projecten kennen gemiddeld 45% lagere offertekosten dan andere soorten werk. Niet alleen zijn de kosten gemiddeld lager, ook nemen de kosten minder snel toe bij toenemende projectgrootte.
- Bedrijven die als hoofdaannemer werkzaam zijn maken aanzienlijk meer kosten bij hun offertes dan bedrijven die alleen als onderaannemer werkzaam zijn, bij verder gelijke omstandigheden.
- Offertes voor woningcorporaties zijn duurder dan gemiddeld, offertes voor bedrijven zijn goedkoper. Dit zou te maken kunnen hebben met de looptijd van de contracten, waar in dit onderzoek niet naar is gekeken. Woningcorporaties werken vaker dan andere typen opdrachtgevers met raamovereenkomsten en andere langdurige samenwerkingsovereenkomsten. Dit betekent minder vaak offren, maar als er dan een aanbesteding plaatsvindt, zijn de transactiekosten blijkbaar wel hoger.

Op basis van deze inzichten is het mogelijk om voor een aantal verschillende soorten aanbestedingen te schatten hoe hoog de kosten voor de inschrijver ongeveer zijn. In tabel 2.2 is voor een aantal projecten een indicatie weergegeven van de hoogte van deze kosten. Opgemerkt wordt dat de spreiding in de kosten hoog is. Gemiddeld liggen de kosten voor het indienen van een offerte voor onderhoud aan een gebouw bijvoorbeeld rond € 400 (zie het eerste voorbeeld), maar bij ongeveer één op de zes projecten van dit type zullen de kosten minder dan € 100 zijn en bij één op de zes meer dan € 1.000. In de voorbeelden is uitgegaan van een gemiddelde decentrale overheidsorganisatie als opdrachtgever.

Uitgaande van deze gegevens, gecombineerd met informatie over de gemiddelde omvang van verschillende typen procedures, kunnen we een schatting maken van de transactiekosten voor bedrijven, uitgesplitst naar gunningscriterium en naar aanbestedingsprocedure. Het resultaat daarvan staat in tabel 2.3. We zien dat inschrijven op openbare aanbestedingen iets duurder is dan inschrijven op onderhandse aanbestedingen. Dat komt onder andere doordat het bij openbare aanbestedingen gemiddeld om iets grotere projecten gaat en vaker sprake is van geïntegreerde contracten. Wat ook een rol speelt is het moeten voldoen aan de geschiktheidscriteria. Bij openbare aanbestedingen is het bijvoorbeeld gebruikelijk om referenties te vragen, die de gegadigden volgens een bepaald format moeten aanleveren.

Niet-openbare aanbestedingen kosten per inschrijver aanzienlijk meer dan openbare en onderhandse aanbestedingen. Dit hangt deels samen met de omvang en complexiteit van het soort projecten, maar dit type procedure kent ook een extra processtap: de aanmelding als gegadigde en het maken van de aanbieding zijn hier afzonderlijke activiteiten.

EMVI-aanbestedingen zijn gemiddeld 40 tot 50% duurder. Inschrijving op deze procedures vraagt van bedrijven een substantieel grotere inspanning vanwege de te beoordelen kwaliteitsaspecten.

Deze kosten zijn vergelijkbaar met de inventarisatie in een eerder onderzoek van het EIB (Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers, 2012). De kosten van een niet-openbare procedure lijken in het huidige onderzoek iets lager uit te vallen dan toen en de onderhandelings- en dialoogprocedure hoger, maar dit heeft waarschijnlijk te maken met verschillen in de vraagstelling. Bovendien is de spreiding in de bedragen (zowel kosten als aanneemsommen) toen en nu zodanig groot dat de verschillen niet significant zijn.

Tabel 2.2 Gemiddelde kosten per inschrijving, enkele voorbeelden

| Aard van het werk | Aanbesteding | Opdrachtwaarde (€) | Gunningscriterium | Gemiddelde kosten per inschrijver (€) |
|---|--------------|--------------------|-------------------|---------------------------------------|
| Onderhoud aan of verbouwing van gebouwen | | | | |
| Volgens bestek | Een-op-een | 10.000 | n.v.t. | 400 |
| Volgens bestek | Onderhands | 100.000 | laagste prijs | 2.500 |
| Volgens bestek | Onderhands | 500.000 | laagste prijs | 5.000 |
| Wegenbouwkundig werk | | | | |
| Volgens bestek | Onderhands | 100.000 | laagste prijs | 600 |
| Volgens bestek | Onderhands | 100.000 | EMVI | 1.250 |
| Volgens bestek | Onderhands | 1 mln | laagste prijs | 2.500 |
| Volgens bestek | Openbaar | 1 mln | EMVI | 6.000 |
| Volgens bestek | Openbaar | 5 mln | laagste prijs | 10.000 |
| Volgens bestek | Openbaar | 5 mln | EMVI | 15.000 |
| Nieuwbouw van gebouw | | | | |
| Volgens bestek | Onderhands | 1 mln | Laagste prijs | 6.000 |
| Volgens bestek | Onderhands | 1 mln | EMVI | 9.000 |
| Volgens bestek | Openbaar | 5 mln | EMVI | 25.000 |
| Design & construct | Openbaar | 5 mln | EMVI | 35.000 |

Bron: EIB

Tabel 2.3 Gemiddelde kosten per inschrijving voor bedrijven naar type aanbesteding en gunningscriterium

| Aanbestedingsprocedure | Laagste prijs | EMVI |
|--------------------------|---------------|---------------|
| Meervoudig onderhands | 2.250 | 3.200 |
| Openbaar | 3.300 | 4.800 |
| Niet-openbaar | 18.000 | 24.000 |
| Onderhandeling/dialogoog | n.v.t. | > 0,1 miljoen |

Bron: EIB

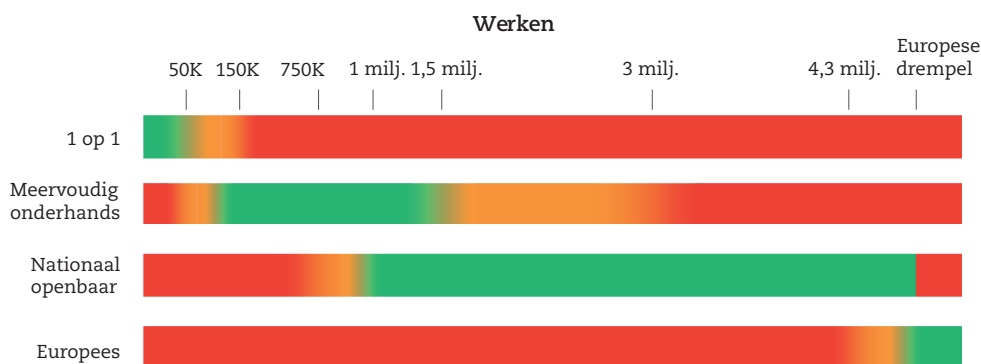
2.3 Kosten voor opdrachtgevers

De kosten van aanbesteden zijn voor publieke opdrachtgevers in beeld gebracht door het afnemen van interviews met een aantal inkopers bij gemeenten en inkoopbureaus. Met negen personen zijn interviews afgenomen, gezamenlijk doen zij inkoop voor 33 gemeenten wat neerkomt op ongeveer 600 aanbestedingen per jaar. Vanwege de beperkte groep zullen de bevindingen in dit onderdeel een meer kwalitatief karakter hebben.

De nadruk ligt in dit onderzoek vooral op gemeenten, daar zij in aantallen gemeten verreweg de grootste publieke aanbesteder zijn. Ook zijn de projecten die zij op de markt zetten verhoudingsgewijs duur voor de potentiële opdrachtnemers als gevolg van de kleine omvang. Uit een onderzoek van SIRA³ bleek in 2005 dat de totale lasten van aanbestedingen door gemeenten 49% van alle aanbestedingslasten (voor aanbestedende diensten en bedrijven) bedroegen en die van provincies, waterschappen en het Rijk gezamenlijk 30%.

Sinds de inwerkingtreding van de A aanbestedingswet hebben bijna alle opdrachtgevers hun drempel voor openbaar aanbesteden opgetrokken. Een deel hanteert nu een harde grens van (meestal) € 1,5 miljoen waaronder projecten onderhands worden aanbesteed, uitgezonderd de projecten tot circa € 50.000 die enkelvoudig worden aanbesteed. Een deel beoordeelt per project wat de meest geëigende aanpak is, zoals dat ook door de proportionaliteitsgids wordt gepromoot. In figuur 2.5 is weergegeven hoe de proportionaliteitsgids met kleurspectra aangeeft bij welke omvang de verschillende aanbestedingsprocedures nog proportioneel zijn. Sommige grote opdrachtgevers hadden hun beleid al voor de inwerkingtreding van de aanbestedingswet zodanig aangepast dat werken tot € 1,5 miljoen onderhands werden aanbesteed en hebben nadien hun drempels nog verder verhoogd. In de praktijk betekent dit dat ook werken groter dan € 1,5 miljoen (maar lager dan de Europese drempel) regelmatig onderhands worden aanbesteed.

Figuur 2.5 Proportionele aanbestedingsprocedures



Bron: Gids Proportionaliteit

3 SIRA Consulting, Meting lasten van aanbesteden door gemeenten, provincies en waterschappen, 2005.

Ook zijn opdrachtgevers veel meer op kwaliteit gaan gunnen. De Aanbestedingswet zorgt er voor dat EMVI nu het uitgangspunt is, tenzij de opdrachtgever kan motiveren waarom gunnen op laagste prijs beter zou zijn. Vooral bij eenvoudige, vaak wat kleinere werken vinden opdrachtgevers vaak dat er te weinig mogelijkheden zijn om verschil in kwaliteit tussen inschrijvers te onderscheiden en te waarderen. Men ziet eenvoudig geen reden om bij een uitgewerkt bestek nog kwaliteitscriteria op te stellen. Als er wel op kwaliteit gegund wordt, dan wordt meestal van de inschrijvers verlangd de gevraagde elementen in een plan van aanpak uit te werken. Het gaat daarbij vaak om communicatie, beperking van hinder, planning. Deze plannen van aanpak worden door de opdrachtgever (meestal door meerdere personen) beoordeeld. Het komt zelden voor dat enkel naar objectieve maatstaven wordt gevraagd zoals uitvoeringsduur, CO2-prestatie of Social Return.

Aanbesteders zijn sinds de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet veel meer gaan doen aan dossiervorming, onder andere om de keuze voor een aanbestedingsprocedure, voor de selectie van bepaalde bedrijven, voor een gunningscriterium later te kunnen verantwoorden. Voor de selectie van bedrijven bij een onderhandse aanbesteding lijken steeds meer gemeenten te kiezen voor (een vorm van) past performance als selectiemiddel.

De kosten aan opdrachtgeverszijde zijn globaal opgebouwd uit vier onderdelen:

- **Vaststellen aanbestedingsstrategie**
In de aanbestedingsstrategie staat hoe deze opdracht op de markt gebracht zal worden: contractvorm, aanbestedingsprocedure, selectiemethode, gunningscriterium etc. Sommige opdrachtgevers voeren in deze fase gesprekken met marktpartijen met het doel tot een onderbouwde aanbestedingsstrategie te komen. Lang niet alle opdrachtgevers doen (bewust) dit soort marktconsultaties. Vaak wordt in een intern overleg de strategie bepaald. De tijdsbesteding in deze stap hangt niet samen met de aanbestedingswijze.
- **Opstellen van aanbestedingsdocumenten, inclusief gunningscriteria**
Alle stukken worden klaargemaakt: programma van eisen, bestek, aankondiging, uitnodiging en wat verder van toepassing is. Is er sprake van een EMVI-aanbesteding dan vraagt dit meer tijd omdat ook gunningscriteria moeten worden vastgesteld en een gunningsmethodiek moet worden gekozen en uitgewerkt.
- **Lezen van de inschrijvingsdocumenten**
Na het verstrijken van de inlevertermijn worden de binnengekomen stukken bekeken. Vaak wordt dit deel door opdrachtgevers losgekoppeld van het volgende deel, de beoordeling. Eerst bekijken (meestal meerdere) personen alle aanbiedingen afzonderlijk. De tijdsbesteding die hiermee gepaard gaat is dus evenredig aan het aantal inschrijvingen en bij een openbare aanbesteding daarom vaak hoger dan bij een onderhandse. Ook is voor het lezen van een plan van aanpak meer tijd nodig naarmate er meer/uitgebreidere gunningscriteria zijn. Is er sprake van een aanbesteding op laagste prijs dan hoeft deze stap geen tijd te kosten.
- **Intern overeenstemming bereiken over gunning**
Tenslotte vindt er een overleg plaats waarin de beoordelaars gezamenlijk tot een besluit komen welke inschrijving de winnende is. Vaak is dit meer dan alleen het middelen van de afzonderlijke beoordelingen, ook uitschieters worden bijvoorbeeld besproken.

Voor het schatten van de kosten is het dus vooral van belang of er sprake is van EMVI of niet. Als er sprake is van EMVI is van belang hoe de gunningscriteria zijn opgesteld en hoeveel inschrijvingen er zijn. Over het algemeen lijkt het voor de kosten aan opdrachtgeverszijde niet van groot belang te zijn hoe groot de opdracht is, dit in tegenstelling tot de kosten aan opdrachtnemerszijde. Of er sprake is van een onderhandse of een openbare procedure maakt voor de kosten ook weinig uit (uitgezonderd verschillen als gevolg van het aantal inschrijvers). Wat we hierbij niet meerekenen zijn de kosten van een systematiek om bedrijven te selecteren bij een onderhandse aanbesteding, bijvoorbeeld door middel van (een vorm van) past performance of een andere groslijsten systematiek. Dit zijn kosten 'over de projecten heen', dus los van (een verandering in) het aantal onderhandse aanbestedingen. Hier gaat een substantiële hoeveelheid tijd in zitten, maar dit is vermoedelijk vooral een tijdelijk effect totdat opdrachtgevers een werkend systeem hebben.

Als er sprake is van EMVI zijn meestal vier of vijf personen namens de opdrachtgever bij de aanbesteding betrokken. Deze stellen gezamenlijk de gunningscriteria vast, beoordelen elk afzonderlijk de inschrijvingen en komen in overleg met elkaar tot een gunningsbesluit. Per persoon is dit een tijdsbesteding van 1,5 à 2 dagen. Gemiddeld betekent dit acht mandagen werk voor het opstellen en beoordelen van een EMVI-aanbesteding. In het geval van een aanbesteding op laagste prijs is de tijdsbesteding voor deze onderdelen nog geen dag. Een EMVI-aanbesteding waarbij geen plan van aanpak wordt gevraagd maar enkel kwantitatieve criteria worden gewaardeerd kost iets meer dan een dag, maar zeker geen acht dagen.

De kosten voor het opstellen en beoordelen van een typische aanbesteding op laagste prijs liggen voor de opdrachtgever (uitgaande van een uurtarief van € 100) tussen € 600 en € 800 en bij een EMVI-aanbesteding tussen € 3.000 en € 10.000. Merk op dat ook hier grote variatie bestaat tussen opdrachtgevers onderling en tussen verschillende aanbestedingen van een opdrachtgever. In deze kosten zijn niet inbegrepen het maken van een bestek en/of tekeningen.

Tabel 2.4 Kosten per aanbesteding bij publieke opdrachtgevers

| Gunningscriterium | Gemiddelde kosten opdrachtgever (€) |
|-------------------|-------------------------------------|
| Laagste prijs | 700 |
| EMVI | 5.000 |

Bron: EIB

Bedrijven en particulieren

De kosten die bedrijven of particulieren maken als opdrachtgever liggen aanzienlijk lager dan de hier genoemde bedragen. Omdat zij niet aanbestedingsplichtig zijn hoeft er geen verantwoording afgelegd te worden en geen dossier te worden bijgehouden over de werkwijze. Ook de eisen die bedrijven en particulieren stellen aan de inschrijvingen/offertes die zij ontvangen liggen veel lager dan die van overheden (denk aan bewijsdocumenten, referenties, jaarstukken), wat tot uiting komt in de kosten van die inschrijvers. Deze liggen bij bedrijven en particulieren gemiddeld ruim 40% lager dan de kosten die zij maken bij aanbestedingen van gemeenten, provincies en waterschappen. Dit staat nog los van het feit dat bedrijven en particulieren hun opdrachten relatief vaak rechtstreeks gunnen, dus zonder dat er concurrerende aanbiedingen worden gevraagd. Overheidsorganisaties kunnen dit alleen in zeer specifieke gevallen doen.

3 Aanbestedingsvolume

3.1 Aanbestedingsvolume en inschrijvers

De totale transactiekosten van aanbestedingen worden niet alleen bepaald door de inschrijfkosten per project en het aantal inschrijvers, maar staan ook onder invloed van het totale marktvolume. De totale markt is in beeld gebracht met behulp van verschillende bronnen. In de eerste plaats is op basis van het aantal openbare aanbestedingen dat geregistreerd wordt in de EIB Monitor Aanbestedingen in kaart gebracht hoe het aantal aanbestedingen door publieke opdrachtgevers zich heeft ontwikkeld in de afgelopen twee jaar, gesegmenteerd naar aanbestedingsprocedure en gunningscriterium. Per type aanbesteding is ongeveer bekend hoe groot het gemiddelde project is en hoeveel gegadigden er op inschreven. Aanvullend is op basis van een enquête die door 432 bedrijven is ingevuld geschat hoeveel onderhandse aanbestedingen er op jaarbasis zijn en hoe deze kunnen worden verdeeld naar gunningscriterium. Tenslotte is op basis van de kwalitatieve informatie uit interviews met opdrachtgevers, ondersteund door kwantitatieve gegevens over de aanbestedingen van een aantal van hen, een inschatting gemaakt van de onderhandse markt in de periode voor de inwerkingtreding van de aanbestedingswet. Omdat gebruik is gemaakt van verschillende bronnen (de gegevens over openbare aanbestedingen zijn afkomstig van opdrachtgevers, de gegevens over onderhandse aanbestedingen van opdrachtnemers) met een verschillende mate van nauwkeurigheid, zijn er nuanceverschillen die ervoor zorgen dat cijfers niet altijd precies op elkaar aansluiten.

Het totaal aantal aanbestedingen lag in de afgelopen twaalf maanden op ongeveer 23.600. Dit is exclusief werk dat rechtstreeks werd gegund, dus zonder dat er sprake was van concurrentie, maar inclusief werk dat door bedrijven en particulieren op de markt werd gebracht. Verreweg de meeste projecten werden meervoudig onderhands aanbesteed, namelijk 94%, maar het grootste deel hiervan komt voor rekening van bedrijven en particulieren.

Het totale aantal aanbestedingen van publieke opdrachtgevers lag in de twaalf maanden na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet op bijna 6.000 (tabel 3.1) Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten deden in die periode naar schatting 4.400 onderhandse aanbestedingen. In het vervolg van dit hoofdstuk zal het over deze groep opdrachtgevers gaan, voor wie de Aanbestedingswet consequenties heeft gehad met gevolgen voor de totale transactiekosten.

Tabel 3.1 Aantal aanbestedingen door publieke opdrachtgevers in de twaalf maanden na de Aanbestedingswet

| Aanbestedingsprocedure | Laagste prijs | EMVI | Totaal |
|--------------------------|---------------|--------------|--------------|
| Meervoudig onderhands | 2.400 | 2.000 | 4.400 |
| Openbaar | 360 | 490 | 850 |
| Niet-openbaar | 30 | 420 | 450 |
| Onderhandeling/dialogoog | 0 | 35 | 35 |
| Totaal | 2.800 | 3.000 | 5.800 |

Bron: EIB

Gunning op prijs is met name bij de onderhandse aanbestedingen nog heel gebruikelijk. Bij openbare en niet-openbare aanbestedingen is het aandeel dat op prijs wordt gegund respectievelijk 42% en 7%. De complexere procedures (onderhandeling en concurrentiegerichte dialoog) worden zonder uitzondering op prijs en kwaliteit gegund.

Bij de onderhandse procedures gaat het over het algemeen om de kleinste projecten. Gemiddeld vertegenwoordigen deze projecten een waarde van iets minder dan € 0,9 miljoen. Iets grotere projecten worden nog regelmatig openbaar aanbesteed, de gemiddelde aanneemsom van deze openbaar aanbestede projecten is € 1,2 miljoen. De niet-openbare aanbestedingen zijn gemiddeld € 5 miljoen waard en bij de onderhandelings-/dialoogprocedure gaat het meestal om tientallen miljoenen euro's. In het algemeen gaat het bij EMVI-aanbestedingen om grotere projecten dan bij aanbestedingen op laagste prijs.

Hiermee komt het totale aanbestedingsvolume door publieke opdrachtgevers op ruim € 12 miljard (exclusief direct gegund werk). De meervoudig onderhandse aanbestedingen hebben met € 4 miljard hierin een aandeel van 33%. Het aandeel werk waarbij sprake is van EMVI wordt, gemeten in euro's, op 90% geschat.

Tabel 3.2 Aanbestedingsvolume publieke opdrachtgevers, april 2013-maart 2014 (x € 1 mld)

| Aanbestedingsprocedure | Laagste prijs | EMVI | Totaal |
|------------------------|---------------|-------------|-------------|
| Meervoudig onderhands | 0,8 | 3,2 | 4,0 |
| Openbaar | 0,4 | 0,6 | 1,0 |
| Niet-openbaar | 0,1 | 1,9 | 2,0 |
| Onderhandeling/dialoog | 0 | 5,1 | 5,1 |
| Totaal | 1,3 | 10,8 | 12,1 |

Bron: EIB

Van belang voor de totale transactiekosten is verder het aantal inschrijvers dat aan een aanbesteding meedoet. Bij de openbare aanbesteding is geen beperking aan het aantal inschrijvers, dat ligt hier met gemiddeld acht inschrijvers dan ook het hoogst. Bij openbare aanbestedingen op laagste prijs is het aantal inschrijvers gemiddeld zelfs nog iets hoger. Bij de niet-openbare aanbesteding doen gemiddeld 5,8 inschrijvers een aanbieding. Dit is exclusief de bedrijven die zich wel aanmelden als gegadigde maar niet door de voorselectie komen. Voor een onderhandse aanbesteding worden gemiddeld 4,3 bedrijven uitgenodigd. Dit aantal ligt voor laagste prijs- en EMVI-aanbestedingen gelijk. Bij de onderhandelingsprocedure en de concurrentiegerichte dialoog blijft het aantal inschrijvingen meestal beperkt tot vier.

Met het combineren van deze marktgegevens en de transactiekosten uit tabel 2.3 kunnen we nu ook de totale transactiekosten schatten voor alle bedrijven die op deze aanbestedingen van publieke opdrachtgevers inschrijven. De totale transactiekosten voor bedrijven die inschrijven op de verschillende typen aanbestedingen van publieke opdrachtgevers bedragen € 168 miljoen, zoals is weergegeven in tabel 3.4.

Tabel 3.3 Gemiddeld aantal inschrijvers naar type aanbesteding en gunningscriterium

| Aanbestedingsprocedure | Laagste prijs | EMVI |
|--------------------------|---------------|------|
| Meervoudig onderhands | 4,3 | 4,2 |
| Openbaar | 8,5 | 7,0 |
| Niet-openbaar | 5,8 | 5,8 |
| Onderhandeling/dialogoog | n.v.t. | 3,7 |

Bron: EIB

Tabel 3.4 Totale transactiekosten aan bedrijvenkant, april 2013-maart 2014 (x € 1 mln)

| Aanbestedingsprocedure | Laagste prijs | EMVI | Totaal |
|--------------------------|---------------|------------|------------|
| Meervoudig onderhands | 16 | 27 | 43 |
| Openbaar | 10 | 16 | 27 |
| Niet-openbaar | 3 | 59 | 61 |
| Onderhandeling/dialogoog | 0 | 37 | 37 |
| Totaal | 29 | 139 | 168 |

Bron: EIB

3.2 Veranderingen

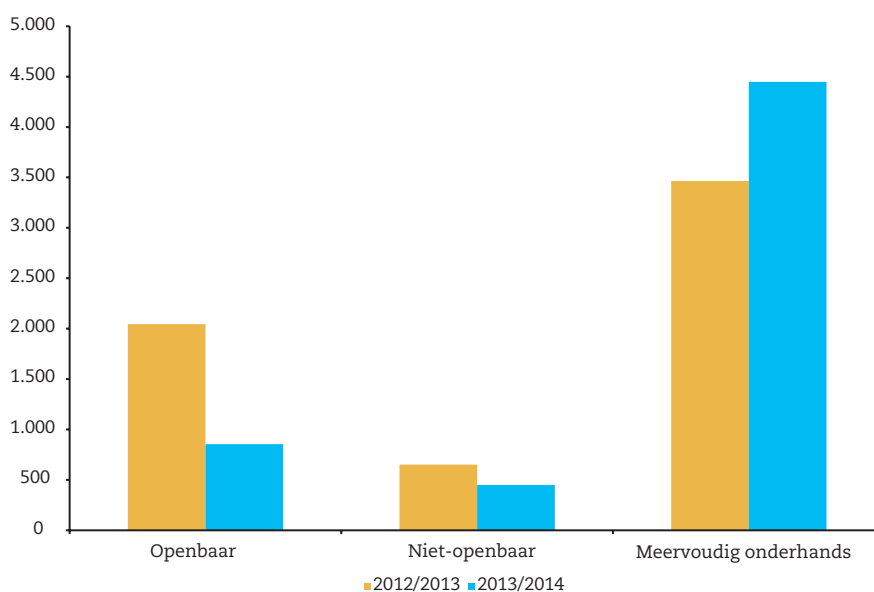
Er hebben zich de afgelopen twee jaar gelijktijdig verschillende ontwikkelingen voorgedaan die soms een tegengesteld effect hebben op de totale transactiekosten. Die zullen we afzonderlijk proberen te benoemen.

Er is geen indicatie dat de transactiekosten per bedrijf per inschrijving zijn veranderd, bij gelijke procedure en gelijk gunningscriterium. De werkzaamheden die moeten worden verricht voor een inschrijving op een openbare aanbesteding op laagste prijs zijn nu niet anders dan twee jaar geleden. De verschillen zitten vooral in een toename van het gebruik van de onderhandse procedure ten opzichte van de openbare procedure en in een toename van het gebruik van EMVI in plaats van laagste prijs als gunningscriterium. Verder is het totale aanbestedingsvolume gedaald. Daarnaast hebben er enkele veranderingen plaatsgevonden in de aantallen inschrijvers per aanbesteding, maar deze zijn zo klein dat ze in de verdere analyse geen rol spelen.

Het aantal aanbestedingen als geheel is in de periode april 2013-maart 2014 (een jaar na de inwerkingtreding van de Aanbestedingswet) ongeveer 7% lager dan het jaar ervoor. Het aantal openbare en niet-openbare aanbestedingen nam af als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen en het ligt in de verwachting dat datzelfde ook was gebeurd met de onderhandse aanbestedingen als de proportionaliteitsgids er niet was geweest. Met name decentrale overheden brachten als gevolg van budgettaire druk minder werk op de markt. Daarnaast werden de mogelijkheden om onderhands aan te besteden met de gids proportionaliteit in de hand veel

ruimer, waardoor overheden vaker onderhands gingen aanbesteden in plaats van (niet-)openbaar. Bij veel gemeenten lag de grens tussen onderhands en openbaar aanbesteden voorheen op € 100.000 of € 250.000, nu ligt die bij sommige gemeenten op € 1,5 miljoen, terwijl anderen er voor kiezen om alles onder de Europese drempel onderhands aan te besteden. Naar schatting gaat het om zo'n 1.000 projecten van publieke opdrachtgevers die nu onderhands zijn aanbesteed maar voorheen (niet-)openbaar zouden zijn aanbesteed. Figuur 3.1 geeft een beeld van deze verschuivingen.

Figuur 3.1 Aantal aanbestedingen voor en na inwerkingtreding van de Aanbestedingswet

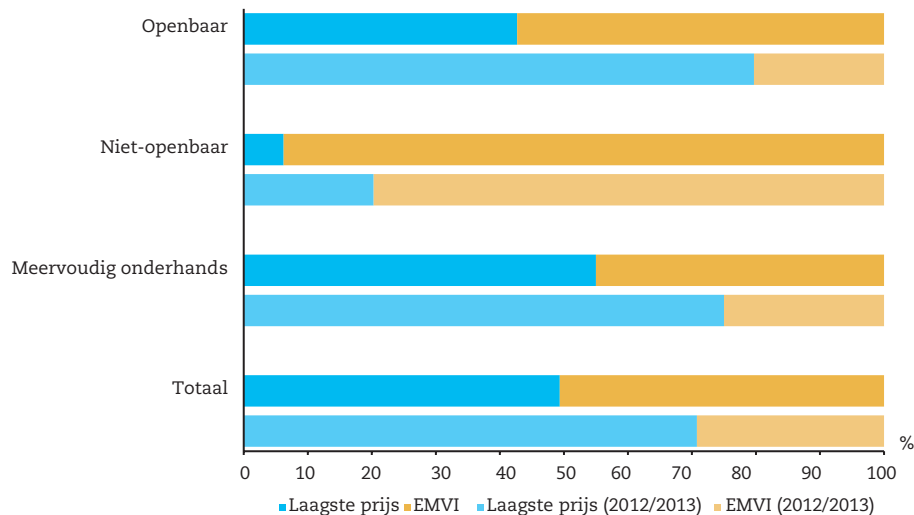


Bron: EIB

Het gebruik van EMVI is vooral bij de openbare aanbestedingen sterk toegenomen. Het afgelopen jaar was dit gunningscriterium op 57% van de openbare aanbestedingen van toepassing. Bij de niet-openbare aanbestedingen werd al veel gebruik gemaakt van EMVI maar ook daar liep het gebruik verder op. Bij het meervoudig onderhands aanbesteden is het gebruik van EMVI wel toegenomen maar procentueel nog laag. Over het geheel wordt 51% van het aantal aanbestedingen op kwaliteit gegund. Uitgedrukt in euro's zouden deze percentages overigens veel hoger uitkomen, aangezien het binnen elke groep vooral de grotere projecten zijn waarbij EMVI het gunningscriterium is. Exclusief de projecten die via onderhandeling en concurrentiegerichte dialoog worden aanbesteed (welk zonder uitzondering EMVI-aanbestedingen zijn en een gemiddelde omvang hebben van circa € 100 miljoen) komt 87% van de omzet uit aanbestedingen tot stand na gunning op kwaliteit.

Bij de daling van het aantal aanbestedingen met 7% komt nog een daling in de gemiddelde omvang van de projecten die op de markt worden gebracht. Dit is een aanwijzing dat het niet alleen de kleinere werken zijn die nu onderhands worden aanbesteed in plaats van openbaar, want in dat geval zou de gemiddelde omvang toenemen. Wat ook mee kan spelen is dat projecten worden vereenvoudigd of versoberd omdat budgetten krimpen. Uitzondering vormt natuurlijk de groep onderhandse aanbestedingen die niet alleen in aantal maar ook in gemiddelde omvang groeit. Per saldo schatten we in dat het totaal volume met 10% is gedaald van ongeveer € 13,5 miljard naar € 12,1 miljard.

Figuur 3.2 Aandelen laagste prijs en EMVI voor en na inwerkingtreding van de Aanbestedingswet (% van het aantal projecten)



Bron: EIB

Zoals gezegd is het aantal inschrijvers per aanbesteding de afgelopen jaren nauwelijks veranderd. Met deze informatie kunnen we de verandering in de kosten berekenen over de afgelopen twee jaar. De totale transactiekosten voor inschrijvers liggen het afgelopen jaar € 26 miljoen lager dan een jaar eerder. De genoemde ontwikkelingen leiden samen dus tot een daling in de kosten van 13%. Deze daling is voor een groot deel het gevolg van het gedaalde aanbestedingsvolume, maar ook wanneer gecorrigeerd wordt voor de daling in het totaal aantal aanbestedingen zou er nog een lichte daling van de totale transactiekosten voor bedrijven zijn. De kostenbesparing die het gevolg is van de verschuiving van openbaar naar onderhands aanbesteden is groter dan de kostenstijging die het gevolg is van meer EMVI-gebruik. Dat is aan de hand van een voorbeeld beter te begrijpen: stel dat er 1.000 projecten onderhands worden aanbesteed, die in de oude situatie openbaar op laagste prijs zouden worden aanbesteed, en dat de helft daarvan nu op kwaliteit wordt gegund. Vroeger zouden de transactiekosten voor deze projecten voor de bedrijven $1.000 \times \text{gemiddeld acht inschrijvers} \times \text{€ } 3.300$ (tabel 2.3) = € 26,4 miljoen bedragen. In de nieuwe situatie worden ze onderhands aanbesteed, minder inschrijvers dus, maar op kwaliteit gegund en daardoor met hogere transactiekosten per inschrijving. De kosten bedragen nu $500 \times 4,2 \times \text{€ } 4.800^4$ plus $500 \times 4,3 \times \text{€ } 3.300$ = € 17,2 miljoen. De kosten zijn in dit voorbeeld met € 9,2 miljoen gedaald. De afname van het aantal inschrijvingen heeft op de transactiekosten een sterker effect dan de toename in de kosten vanwege het gebruik van EMVI, zoals ook door dit voorbeeld wordt geïllustreerd.

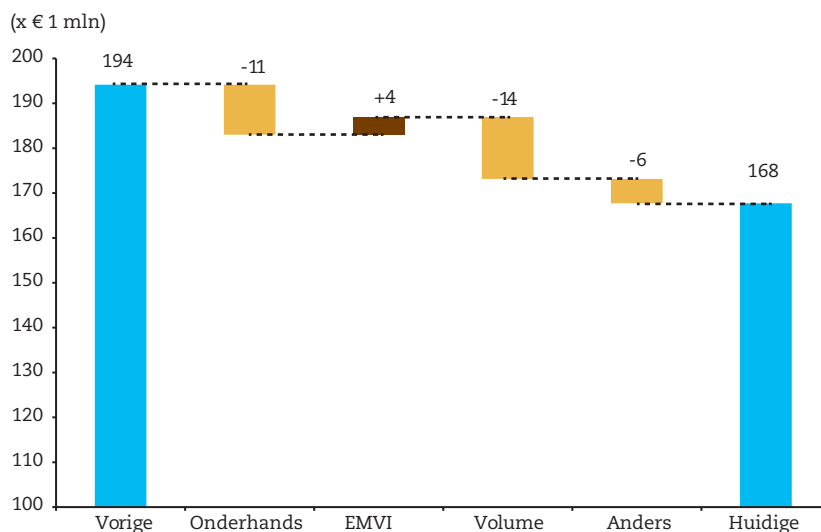
Hoewel het onmogelijk is om alle effecten van elke verandering nauwkeurig toe te wijzen aan een van de drie belangrijkste ontwikkelingen (openbaar -> onderhands, laagste prijs -> EMVI en een krimp in volume) is in figuur 3.3 zo goed mogelijk geprobeerd de orde van grootte van deze veranderingen te laten zien. Om de figuur goed te begrijpen is het belangrijk te realiseren dat sommige ontwikkelingen weer bestaan uit combinaties van veranderingen die niet afzonderlijk van elkaar te zien zijn.

⁴ De kosten voor een onderhandse aanbesteding liggen gemiddeld weliswaar lager dan voor een openbare, maar dat heeft vooral te maken met het verschil in gemiddelde omvang. Omdat projecten niet ineens kleiner worden als ze anders worden aanbesteed, wordt hier een groter bedrag gebruikt dan in tabel 2.3.

Een belangrijke verandering is bijvoorbeeld een groep van aanbestedingen die voorheen openbaar op laagste prijs zou zijn gegund, maar nu onderhands als EMVI wordt aanbesteed. Dit betekent dat er minder inschrijvers zijn, de kosten per inschrijver blijven ongeveer gelijk. In totaal leidt dit tot een vermindering van de kosten met ongeveer € 13.000, maar dit is deels een vermindering als gevolg van het onderhands aanbesteden en deels een toename als gevolg van het aanbesteden op kwaliteit (als er op prijs zou zijn aanbesteed was de vermindering nog groter geweest). De wijze waarop het totaal (zoals in de figuur weergegeven) wordt opgebouwd uit de afzonderlijke verminderingen en toenames bevat dus enige mate van subjectiviteit. Hoewel de hoogte dan ook niet absoluut is, geven de staafjes wel een goede indicatie van de onderlinge verhoudingen.

In het jaar voor de Aanbestedingswet bedroegen de transactiekosten € 194 miljoen. Doordat publieke opdrachtgevers meer onderhands zijn gaan aanbesteden werd in het eerste jaar na de Aanbestedingswet naar schatting € 11 miljoen bespaard op transactiekosten bij bedrijven. Door meer EMVI-aanbestedingen toe te passen namen de kosten met € 4 miljoen toe. Doordat er in het algemeen minder werd aanbesteed daalden de transactiekosten met € 14 miljoen. Tenslotte zorgden veranderingen in gemiddelde grootte, in aantal inschrijvers etc. er nog voor dat de kosten met € 6 miljoen daalden, waardoor deze in totaal in de twaalf maanden na de Aanbestedingswet geschat worden op € 168 miljoen.

Figuur 3.3 Veranderingen in transactiekosten bij bedrijven, uitgesplitst naar aard van de verandering



Bron: EIB

Segmentering

Voor de sector als geheel zijn de kosten dus gedaald, maar het is mogelijk dat voor bepaalde groepen van opdrachtnemers het plaatje er minder gunstig uit ziet. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk om conform figuur 3.3 een betrouwbaar beeld te schetsen voor afzonderlijke groepen. De variatie van jaar op jaar in aantal aanbestedingen en projectgrootte is zodanig groot dat het totaalbeeld hierdoor te zeer verstoord wordt. Ook zijn er onvoldoende details bekend over de ontwikkelingen in de onderhandse markt voor afzonderlijke typen werk en opdrachtgroottes.

Het is echter niet aannemelijk dat in afzonderlijke segmenten de kostentoeename als gevolg van meer EMVI-aanbesteden groter is dan de kostendaling als gevolg van meer onderhands aanbe-

steden. Dat kunnen we illustreren met een (fictief) voorbeeld. Een gww-bedrijf dat enkele jaren geleden € 5 miljoen euro omzet haalde uit aanbestedingen van werken door in te schrijven op projecten van gemiddeld € 1,5 miljoen, moest daarvoor zo'n 25 keer inschrijven, waarvan 23 keer op openbare aanbestedingen en twee keer op onderhandse aanbestedingen. In driekwart van de gevallen betrof het een gunning op laagste prijs. De totale transactiekosten voor dit bedrijf waren ruim € 100.000, 2% van de totale gewonnen omzet. Nu kan dat bedrijf dezelfde omzet halen uit 21 aanbestedingen, omdat de kansen bij de onderhandse aanbestedingen (waar dit bedrijf nu elf keer aan mee doet) wat groter zijn. Daar staat tegenover dat het veel vaker met EMVI-aanbestedingen te maken krijgt (13 van de 21), waardoor de kosten per inschrijving hoger zijn. Minder vaak hoeven inschrijven en meer kosten maken per inschrijving leiden in dit voorbeeld per saldo tot een lichte daling van de kosten met zo'n 10%.

Alleen in segmenten waar wel een sterke toename is in het aandeel EMVI-aanbestedingen, maar niet in het aandeel onderhandse aanbestedingen, zou een stijging van de totale transactiekosten voor bedrijven kunnen ontstaan. In de praktijk blijken beide ontwikkelingen echter gelijk op te gaan, bij de verschillende typen werk en verschillende grootteklassen.

Opdrachtgevers

De totale kosten voor opdrachtgevers zijn toegenomen als gevolg van de sterke stijging van het gebruik van EMVI als gunningscriterium. Uitgaande van de waarden in tabel 2.4 stijgen de kosten voor het opstellen van de gunningscriteria, het uitnodigen van aannemers en het beoordelen van hun inschrijvingen met ongeveer 4% tot € 17 miljoen (was € 12 miljoen).

Totale transactiekosten

De totale transactiekosten zijn na inwerkingtreding van de Aanbestedingswet 10% gedaald, zoals in tabel 3.5 is te zien. Dit is, zoals eerder genoemd, het saldo van een toename van het gebruik van EMVI, meer onderhands aanbesteden en een afname van het totale volume. Het grootste deel van de kosten ligt bij de bedrijven die inschrijven, maar er is sprake van een verschuiving. Ongeveer 9% van de transactiekosten komt nu voor rekening van opdrachtgevers, voor de Aanbestedingswet was dit nog 6%.

Tabel 3.5 Totale transactiekosten voor en na de Aanbestedingswet

| | Voor | Na |
|----------------|------|-----|
| Bedrijven | 194 | 168 |
| Opdrachtgevers | 12 | 17 |
| Totaal | 206 | 185 |

Bron: EIB

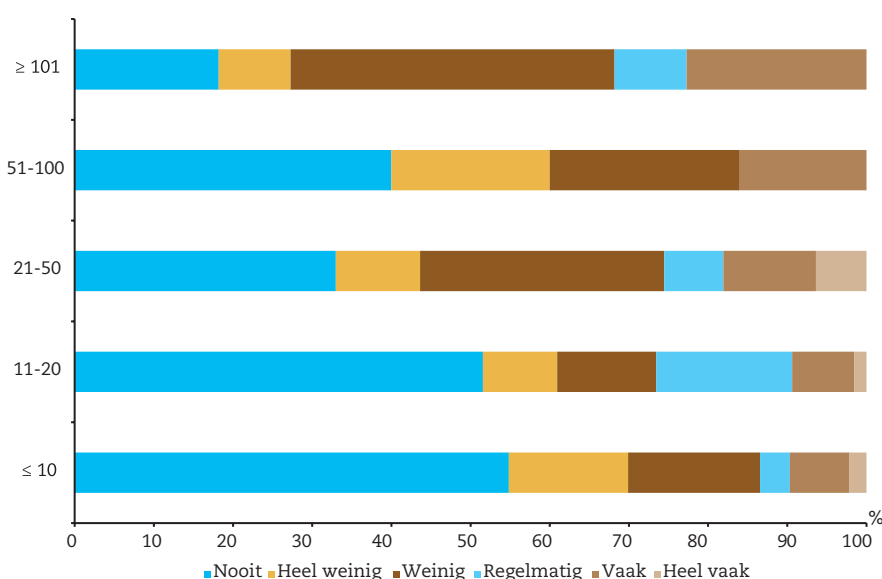
Toekomstige ontwikkelingen

De Aanbestedingswet is nu ruim een jaar van kracht, waardoor opdrachtgevers en opdrachtnemers al enige tijd hebben gehad om zich aan te passen aan de nieuwe situatie. Toch geven opdrachtgevers aan ook de komende tijd nog positieve ontwikkelingen te verwachten met betrekking tot de transactiekosten. Naarmate zij vaker EMVI hebben toegepast bij verschillende soorten projecten zal de benodigde tijd voor het opstellen van criteria en het beoordelen van inschrijvingen korter worden. Er kan voor het opstellen van een strategie en gunningscriteria worden teruggegrepen op eerdere aanbestedingen, hoewel elk project wel maatwerk blijft. Dossiervorming kan worden geautomatiseerd. Ook bij opdrachtnemers zijn leereffecten te verwachten. Zij zullen beter kunnen inschatten op welke projecten ze het best kunnen inschrijven en beter kunnen inspelen op de bedoelingen en wensen van opdrachtgevers.

3.3 Kosten vanuit bedrijfsperspectief

Een op de twee bedrijven geeft aan in het afgelopen jaar wel eens te hebben afgezien van deelname aan een aanbesteding, omdat de te verwachten offertekosten niet zouden opwegen tegen de kans op een opdracht. Een op de acht zegt dit het zelfs vaak of heel vaak te hebben gedaan. Met name bij de grotere bedrijven komt dit vaker voor. Als alleen wordt gekeken naar de bedrijven die regelmatig (meer dan tien keer per jaar) meedoen aan openbare en onderhandse aanbestedingen dan is het verschil nog groter. Van de regelmatig deelnemende bedrijven met meer dan honderd medewerkers zegt 80% wel eens van deelname af te zien, tegen 45% van de bedrijven met ten hoogste twintig medewerkers.

Figuur 3.4 Bedrijven die in het afgelopen jaar al dan niet hebben afgezien van deelname vanwege de verwachte offertekosten, naar bedrijfsgrootte



Bron: EIB

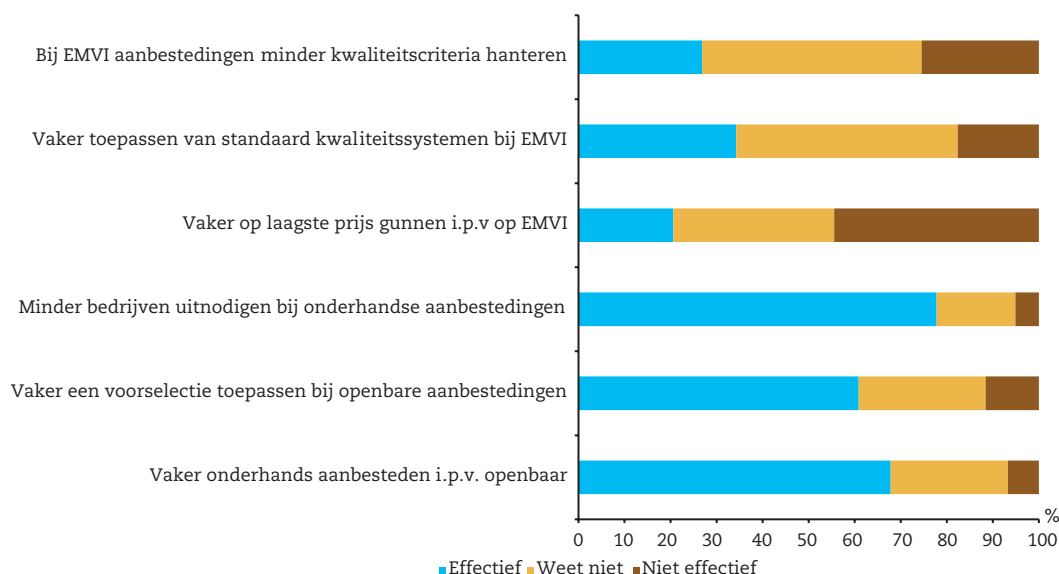
Aan de bedrijven is ook gevraagd hoe de kosten van het aanbesteden van projecten volgens hen kunnen worden beperkt. Het gaat daarbij om transactiekosten van zowel inschrijvers als opdrachtgevers. De meest effectieve maatregel is volgens hen om bij onderhandse aanbestedingen minder bedrijven uit te nodigen (figuur 3.5). Zeker nu er steeds meer onderhands wordt aanbesteed, lijkt dit een kansrijke manier om kosten te verminderen, met name bij de duurdere EMVI-aanbestedingen. De keerzijde is echter dat de verminderde concurrentie ook ongunstige effecten heeft op prijs en kwaliteit bij EMVI.

Wat ook effectief zou kunnen zijn is (nog) vaker onderhands aanbesteden (een ontwikkeling die zoals we hebben gezien volop aan de gang is) of een voorselectie toepassen bij openbare aanbestedingen, wat feitelijk neerkomt op niet-openbaar aanbesteden. EMVI inwisselen voor de laagste prijs als gunningscriterium is een ontwikkeling die volgens de meeste bedrijven juist niet effectief is. Dit is opmerkelijk, want feitelijk gezien zijn de transactiekosten bij laagste prijs aanbestedingen aanmerkelijk lager voor beide partijen. Dat veel bedrijven er toch niet voor zouden willen pleiten, lijkt dan ook eerder een bevestiging dat bedrijven over het algemeen niet afwijzend staan tegenover het gebruik van EMVI.

Op de vragen of het verminderen van het aantal gebruikte kwaliteitscriteria bij EMVI-aanbestedingen effectief is en of het gebruik van gestandaardiseerde criteria effectief is, moeten de

meeste bedrijven het antwoord schuldig blijven. Mogelijk hebben de bedrijven hierop momenteel nog weinig zicht. Dit zou nader in beeld gebracht kunnen worden. Ook voor opdrachtgevers zou het waardevol zijn om beter inzicht te krijgen hoe EMVI-aanbestedingen zouden moeten worden ingericht om de meerwaarde, namelijk een betere prijs/kwaliteit-verhouding, te optimaliseren in relatie tot de transactiekosten.

Figuur 3.5 Effectiviteit van transactiekosten beperkende maatregelen volgens bedrijven



Bron: EIB

Bij de andere opties die worden voorgesteld om transactiekosten te verminderen zijn drie typen maatregelen te onderscheiden die vaak genoemd worden.

Veel bedrijven stellen voor om weer rekenvergoedingen te gaan gebruiken. Als de opdrachtgever aan elke inschrijver een bedrag moet uitkeren (gerelateerd aan omvang en complexiteit), wordt deze opdrachtgever rechtstreeks geprikkeld om goed na te denken over de transactiekosten die het gevolg zullen zijn van de gekozen aanbestedingsstrategie. Onderzocht zou moeten worden onder welke omstandigheden de risico's van het gebruik van rekenvergoedingen beperkt zijn en hoe hoog deze dan zouden moeten zijn.

Het werken in een bouwteam is volgens veel bedrijven ook een effectieve manier om transactiekosten te beperken. De opdrachtnemer wordt aan het begin bij het project betrokken en er wordt met een open begroting gewerkt. Het bedrijf wordt bijvoorbeeld gekozen op basis van bestaande relaties. Er zijn geen andere bedrijven betrokken en er worden geen gedetailleerde offertes gemaakt, waardoor de kosten laag blijven. Uit ander onderzoek (o.a. Succesfactoren opdrachtgeverschap, EIB 2014) blijkt bouwteamsamenwerking tot bovengemiddelde resultaten te leiden, maar is er wel een groter risico op kostenoverschrijding.

De derde optie die vaak wordt voorgesteld, is het aanleveren van hoeveelhedenstaten door de opdrachtgever. Hierdoor wordt het rekenwerk bij de afzonderlijke bedrijven beperkt en liggen de risico's bij de opdrachtgever. Deze aanpak werkt bij projecten die volledig uitgewerkt zijn, bijvoorbeeld in een RAW-bestek en is niet of nauwelijks toepasbaar door opdrachtgevers die innovatieve oplossingen aangeboden willen krijgen.

EIB-publicaties

2009

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2009

Oprachtgevers aan het woord - meting 2008

Procesintegratie en innovatief ondernemerschap in het bouwproces - meting 2008

Middenkaderopleidingen in de bouw

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2007

Bouw in beeld 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2009-2014

De zelfstandige zonder personeel in de bestratingsbranche

Het ziekteverzuim in de bouw in 2008

Verkenning effecten stimuleringsmaatregelen rond de woningbouw (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2008 (ARBOUW)

Hervorming van de woningmarkt

Reïntegratie van langdurig zieke werknemers in de bouw

Bouwconcerns in beeld 2008-2009

2010

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2010

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2006-2008

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2008

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2008

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2010-2015

Zzp'ers in de bouw

De arbeidsmarkt in de bitumineuze en kunststofdakbedekkingsbranche

Kantorenleegstand - probleemanalyse en oplossingsrichtingen (www.eib.nl)

Ondergrondse netwerken en grondwaterbeheer

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2009 (ARBOUW)

Ziekteverzuim in de bouw 2009

Beleidsvarianten beperking hypotheekrenteaftrek en liberalisatie huursector (www.eib.nl)

Nacht- en weekendwerk in het wegonderhoud

Bouw in beeld 2009

De bouwarbeidsmarkt 2010-2015

Bedrijfseconomische kencijfers gespecialiseerde bedrijven 2007-2008

Strategie en crisis

Vrouwen in technische functies

Marktstudie AFNL 2011-2012

Infrastructuurmonitor - MIRT 2011

Kantorenleegstand - analyse van de marktwerking (www.eib.nl)

2011

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2011

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2007-2009

Openbare aanbestedingen in de gww

Bedrijfseconomische kencijfers gww-bedrijven 2009

Bedrijfseconomische kencijfers b&u-bedrijven 2009

Succesvol binnenstedelijk bouwen

De winst van innoveren (www.eib.nl)

Algemene BouwplaatsKosten (ABK) van B&U-projecten 2010 (ARBOUW)

Productiviteit en strategie (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2009-2010

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2011-2016

Restauratie en onderhoud van monumenten - marktverkenning tot 2015

Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)

Actuele situatie in de bouw - overzicht ten behoeve van de nieuwe woonvisie (www.eib.nl)

Dynamiek op de woningmarkt

De civiele betonbouw tot 2016 - ontwikkelingen op de markt en in de rolverdeling in het bouwproces (www.eib.nl)

Monumenten en corporaties - monumentenbezit en -beleid van corporaties (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2010 (www.eib.nl)

Maatschappelijke woonagenda - van programmeren naar stimuleren
Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2010 (ARBOUW)
Kantorenmonitor - analyse van vraag en aanbod (www.eib.nl)
MKBA Herstructurering Eemsdelta
Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2010 (www.eib.nl)
Kosten en baten van de bouw bbl-opleiding (www.eib.nl)
Overheid en markt; nieuw evenwicht in aanbesteden (www.eib.nl)
Dienstverlening van medeoverheden - quick scan onder architectenbureaus (www.eib.nl)
Infrastructuurmonitor - MIRT 2012 (www.eib.nl)
Algemene kosten in het bouwbedrijf 2008-2010 (www.eib.nl)
Kostenmodel omgevingsrecht (www.eib.nl)
Bouwen voor kwaliteit (www.eib.nl)
2012
Evaluatie stimuleringspakket woningbouw (www.eib.nl)
Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2012
Situatie op de Nederlandse hypotheekmarkt
Arbeid en scholing in de restauratiesector
Trends en ontwikkelingen in de wegebouw tot 2017 (www.eib.nl)
Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2012-2017
Bouwconcerns in beeld 2010-2011
Effecten van bezuinigingen in de infrastructuur (www.eib.nl)
Annuitaire beperking hypotheekrenteaftrek (www.eib.nl)
Vitaliteit: van feit tot beleid (www.eib.nl)
Ziekteverzuim in de bouw 2011 (www.eib.nl)
Landelijke samenvatting kantorenmonitor (www.eib.nl)
Stedelijke ontwikkeling en infrastructuur (www.eib.nl)
Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2011 (ARBOUW)
Aanbestedingsgedrag opdrachtgevers (www.eib.nl)
Gemeentefinanciën, voorzieningen en ruimtelijke investeringen in krimpgebieden (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Oost Nederland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt provincie Utrecht (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Holland en Flevoland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zuid-Holland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Zeeland (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Noord-Brabant (www.eib.nl)

Kantorenmarkt Limburg (www.eib.nl)

Verkiezingsprogramma's - gevolgen voor de woningmarkt en de bouwproductie (www.eib.nl)

Bouwen voor de zorg (www.eib.nl)

De bouw in 2020 (www.eib.nl)

Inventarisatie projecten Noord-Holland Noord 2013 (www.eib.nl)

Bouwschoolverlaters (www.eib.nl)

Perspectief voor de funderingsbranche (www.eib.nl)

Bouw in beeld 2011-2012

Regeerakkoord en woningcorporaties (www.eib.nl)

Infrastructuurmonitor - MIRT 2013 (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2009-2011 (www.eib.nl)

Bedrijfseconomische kencijfers - b&u- en gww-bedrijven 2011 (www.eib.nl)

Marktstudie AFNL 2012-2017

2013

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2013

Verhuurderheffing en huurmaatregelen in krimpregio's (www.eib.nl)

Bouwconcerns in beeld 2011-2012

Woonakkoord - effecten op bouwproductie en werkgelegenheid (www.eib.nl)

Trends en ontwikkelingen in de afbouwbranche 2013-2018

Investeringsfaciliteit en verhuurderheffing (www.eib.nl)

De Stroomversnelling (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2012 (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort (www.eib.nl)

De feiten rond aanbesteden (www.eib.nl)

Monitor arbeidsongevallen in de bouw 2012 (ARBOUW)

Bouwen voor het onderwijs

Regionale kantorenmarkten Metropoolregio Rotterdam en Den Haag (www.eib.nl)

SER Energieakkoord (www.eib.nl)

Duurzame inzetbaarheid van arbeid

Bouw in beeld 2012-2013

Restauratie en onderhoud van monumenten

Waterbouw en waterschappen tot 2020

MKBA Zeeuws-Vlaanderen

Infrastructuurmonitor - MIRT 2014 (www.eib.nl)

EMVI, tenzij..... (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering regio Arnhem-Nijmegen (www.eib.nl)

Kostenverschil binnenstedelijk bouwen en bouwen op uitleglocaties in Noord-Holland (www.eib.nl)

Algemene kosten in het bouwbedrijf 2010-2012 (www.eib.nl)

Bedrijfseconomische kencijfers b&u- en gww-bedrijven 2012 (www.eib.nl)

2014

Verwachtingen bouwproductie en werkgelegenheid 2014

Bouwconcerns in beeld 2012-2013 (www.eib.nl)

Eindgebruiker en opdrachtgever in de bouw: lessen uit het buitenland (www.eib.nl)

Toekomstperspectieven sloopsector (www.eib.nl)

Scenariostudie Overijssel (www.eib.nl)

Verkenning woningbouwprogrammering Regio Amersfoort (www.eib.nl)

Startersregeling Regio Amersfoort (www.eib.nl)

Succesfactoren opdrachtgeverschap (www.eib.nl)

Ziekteverzuim in de bouw 2013 (www.eib.nl)

Economisch Instituut voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

eib@eib.nl
www.eib.nl

Desktop publishing: Margo Wakidjan-Nijbroek, EIB

The logo for the Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) features the lowercase letters 'eib' in a bold, blue, sans-serif font. The 'e' and 'i' are connected, and the 'b' is slightly larger and positioned to the right.

Economisch Instituut
voor de Bouw

Basisweg 10
1043 AP Amsterdam

Postbus 58248
1040 HE Amsterdam

t (020) 583 19 00
f (020) 583 19 99

info@eib.nl
www.eib.nl