

**Discrepantie tussen beleid en praktijk:
Waarom weinig grensoverschrijdende Europese aanbesteding plaatsvindt**

De Europese aanbestedingsrichtlijn:
Doel van de Europese Commissie versus de percepties van provincies en ondernemers



Vrij verkeer binnen de Europese Unie?



Arianne van der Meer
Scriptie 29 juli 2011

Universiteit Utrecht - Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Master Bestuur en Beleid
Begeleider: dhr. dr. Harmen Binnema
Tweede lezer: dhr. dr. Sebastiaan Princen

Onderzoek vanuit het Interprovinciaal Overleg
Stagebegeleider: mevr. mr. Gonnie Verbruggen

Managementsamenvatting

Beleidsmakers staan op afstand van de praktijk en de kloof tussen beleid en praktijk kan zo groot zijn dat het voor overheden niet meer duidelijk is waarom beleid is ontwikkeld. Als dit het geval is kan beleid als lastig worden ervaren. De Europese aanbestedingsrichtlijn wordt vaak gezien als een lastige en tijdrovende klus. De Europese Commissie evalueert de huidige richtlijn en heeft een consultatie gehouden aan de hand van een Groenboek. Dit Groenboek vraagt onder andere hoe belemmeringen voor grensoverschrijdende aanbesteding kunnen worden weggenomen. Slechts 1.6% van de aanbestedingen wordt gegund aan een ondernemer in het buitenland. De Commissie wenst dat dit percentage toeneemt, omdat het zou bijdragen aan de realisatie van de interne markt. Dit roept de vraag op: In welke mate vindt grensoverschrijdende Europese aanbesteding door Nederlandse provincies plaats en hoe is dit te verklaren?

Voor het eerste deel van de vraag is onderzoek gedaan bij de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland om de mate van grensoverschrijdende aanbesteding te bepalen. In verband met het verwachte lage percentage buitenlandse inschrijvers is een categorie 'indirect' grensoverschrijdend ontwikkeld. Dit zijn bedrijven die in Nederland een vestiging hebben die inschrijft op aanbestedingsprocedures, maar leunt op het beleid van het hoofdkantoor dat is gevestigd in het buitenland. Voor het tweede deel van de vraag zijn de doelen van de Europese Commissie afgezet tegen de percepties van provincies en ondernemers omtrent Europees aanbesteden. Op basis van het onderzoek is te concluderen dat, bij de onderzochte provincies voor contracten die ingingen in 2009 en 2010:

- Vrijwel geen buitenlandse organisaties inschreven op Europese aanbestedingen (3 op 146 opdrachten);
- Alle buitenlandse inschrijvers afkomstig waren uit het Vlaamstalige deel van België;
- Buitenlandse ondernemers die inschreven voor diensten dit vooral deden via een Nederlandse nevenvestiging.

De belemmeringen voor grensoverschrijdende aanbestedingen manifesteren zich vooral in de inschrijvingsfase of in de daaraan voorafgaande aankondiging van de opdracht. Het geringe aantal buitenlandse inschrijvers wordt veroorzaakt door de belemmeringen die nog aanwezig zijn tussen de lidstaten. Tegelijkertijd wenst de Europese Commissie dat er meer grensoverschrijdende aanbesteding plaats vindt, omdat dit zou duiden op een verdere realisatie van één markt zonder binnengrenzen. Grensoverschrijdende aanbesteding is echter geen doel op zich. Het wegnemen van de belemmeringen en de realisatie van de interne markt is het doel van de Commissie. Provincies en ondernemers hebben andere belangen en doelen.

De discrepantie tussen de doelen van de Commissie en percepties van provincies en ondernemers kan zich uiten in een gebrek aan overeenstemming als het leidt tot verschillende effecten. Uit het onderzoek blijkt echter dat als de percepties van provincies en ondernemers lijken bij te dragen aan het door de Commissie beoogde effect, er nog geen overeenstemming wordt bereikt. De volgende factoren komen uit het onderzoek naar voren als meest belemmerend voor ondernemers om in een andere lidstaat mee te dingen naar een opdracht, van meest naar minst van invloed:

1. Kosten in verband met de afstand;
2. Taal;
3. Kennis en ervaring met organisatiecultuur en -structuur in een andere lidstaat;
4. Regelgeving en beleid in een andere lidstaat;

5. Lokale concurrentie;
6. Professionaliteit van de aanbestedende dienst;
7. Beleid voor de bevordering van deelname van het MKB.

*Nationaal beleid om de toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor het Nederlandse MKB te vergroten kan een belemmering zijn voor buitenlandse ondernemers, omdat opdrachten kleiner en niet Europees aanbesteed zouden kunnen worden. Dit terwijl het MKB vooral een sterke lobby lijkt te vooral, maar al ruim het merendeel van de overheidsopdrachten vervult, onder de drempel meegerekend. Daarnaast blijkt uit het onderzoek bij de provincies dat *buitenlandse ondernemers vooral in Nederland een vestiging openen om de belemmering van de interne markt te omzeilen en kans te maken op opdrachten voor leveringen en diensten*. Voor werken is het openen van een vestiging in Nederland minder aantrekkelijk, omdat dit naast mensen op locatie ook materialen en leveringscontracten met Nederlandse leveranciers vereist. Tot slot heeft *de individuele ambtenaar een geringe discretionaire ruimte, maar dit draagt wel bij aan het al dan niet behalen van succes van de richtlijn*. Bij de provincies lijkt het alsof de professionaliteit soms te wensen over laat, omdat niet overal dezelfde perceptie is op de moeilijkheidsgraad van Europees aanbesteden. Dit dient te veranderen, omdat provinciale aanbesteding waarbij het effect overeenstemt met de beoogde doelen van de Commissie positief kan bijdragen aan zowel de Nederlandse als de Europese economie door een toename van de efficiëntie en verbetering van de mededinging.*

Aanbevelingen voor de Europese Commissie

De mate waarin grensoverschrijdende aanbesteding plaatsvindt hangt samen met de mate waarin de interne markt gerealiseerd wordt en zal alleen toenemen als daarop een specifiek beleid wordt gevoerd.

- Het vereenvoudigen en verduidelijken van het aanbestedingsbeleid om de naleving en eenvormigheid binnen de Europese Unie te stimuleren;
- Het toestaan van meer beleidsruimte voor overheden om de richtlijn mede in te zetten voor complementaire doelen, en daarmee een level playing field te realiseren;
- Het stimuleren of eventueel verplicht stellen van aankondigingen in een tweede taal;
- Het omzetten van de richtlijn in een verordening om verschillen tussen lidstaten door 'nationale koppen' met een belemmerende werking op de Europese regelgeving tegen te gaan.

Aanbevelingen voor provincies

Provinciale aanbesteding waarvan het effect overeenstemt met de beoogde doelen van de Commissie kan bijdragen aan zowel de regionale, nationale als de Europese economie doordat de efficiëntie en mededinging verbetert.

- Het nastreven van verdere professionalisering, bijvoorbeeld door cursussen over aanbesteden en het uitwisseling van kennis en ervaringen, om de richtlijn beter te begrijpen en effectiever in te zetten voor complementaire beleidsdoelen;

- Het ook in een andere taal dan de Nederlandse taal aankondigen van opdrachten om de keuze uit het aantal inschrijvende ondernemers te vergroten, bijvoorbeeld bij innovatieve opdrachten.

Aanbevelingen voor ondernemers

Ondernemers kunnen hun markt vergroten door in andere lidstaat opdrachten te vervullen, maar dit is vooral interessant onder bepaalde condities, omdat verschillende belemmeringen bestaan op de huidige interne markt.

- Het uitvoeren van een opdracht in een andere lidstaat is vooral interessant als de opdracht op kleine afstand is van de vestiging van de onderneming;
- In de huidige interne markt zouden ondernemers zich vooral moeten richten op één of enkele andere lidstaten om de kans op een opdracht te vergroten. Ze kunnen dan investeren op het leren kennen van de markt en de werkwijze in dat land;
- Ondernemingen zouden mensen in dienst moeten hebben die meerdere talen beheersen en kunnen inschrijven op aanbestedingsprocedures in een andere lidstaat;
- Voor ondernemers kan het aantrekkelijk zijn om een vestiging in een andere lidstaat te openen, vooral voor diensten, omdat daarvoor mensen voor langere tijd op locatie vereist zijn. Op deze manier worden belemmeringen op de interne markt ontweken.

Voorwoord

Het rapport dat voor u ligt is opgesteld in het kader van mijn afstudeeronderzoek voor de Master Bestuur & Beleid. Dit past binnen de andere onderzoeken die ik gedurende mijn studie heb gedaan naar Europese regelgeving en de Nederlandse praktijk.

Het onderzoek is gedaan vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO). Het IPO wilde graag meer inzicht in de Europese aanbestedingen door provincies, omdat de Europese Commissie wenst dat meer grensoverschrijdend wordt aanbesteed. Ik wil het IPO hartelijk bedanken voor de ruimte die ze mij hebben gegeven. Zij hebben mij, in het bijzonder mijn begeleider mevr. Gonnie Verbruggen, betrokken bij de ontwikkeling van de decentrale en Rijksreactie op het Groenboek over de aanbestedingsrichtlijn. Tevens heeft het IPO, in het bijzonder mevr. Kitty Roozmond, mij de gelegenheid gegeven mee te gaan naar Brussel om de reactie voor te leggen, onder andere aan medewerkers van de Commissie. Dit heeft een extra dimensie gegeven aan de beantwoording van de onderzoeksvraag.

Tijdens het schrijven van het rapport ben ik vanuit mijn studie begeleid door dhr. dr. Harmen Binnema en door de tweede lezer dhr. dr. Sebastiaan Princen. Ik wil hun bedanken voor de ideeën en correcties van het rapport. Daarnaast heb ik gedurende het onderzoek gesproken met de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland. Ik bedank hen voor de actieve medewerking aan het onderzoek. Ook heb ik gesproken met VNO-NCW / MKB-Nederland, buitenlandse inschrijvers, verschillende ambtenaren bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de vertegenwoordiger van Utrecht in het Huis van de Nederlandse Provincies, het Expertisecentrum Aanbesteden PIANOo, Kenniscentrum Europa decentraal, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en hoogleraren mevr. prof. mr. Manunza en dhr. prof. dr. Telgen. Ik waardeer hun bereidheid en enthousiasme om met mij in gesprek te gaan over Europees aanbesteden.

Arianne van der Meer

Inhoudsopgave

1. Inleiding	p. 9
1. Onderzoeksvragen	p. 10
2. Relevantie	p. 11
2.1. Bestuurlijke en maatschappelijke relevantie	
2.2. Wetenschappelijke relevantie	
3. Onderzoeksmethoden	p. 12
4. Leeswijzer	p. 12
2. De aanbesteding van overheidsopdrachten in Europees perspectief	p. 13
1. De Europese eenwording	p. 13
1.1. De ontwikkeling van de Europese Unie	
1.2. Instrumenten	
1.3. Harmonisatie: implementatie op nationaal niveau	
2. De interne markt / sociaaleconomisch beleid	p. 15
2.1. Interne markt	
2.2. Instrumenten	
2.3. Actoren op Europees niveau	
2.4. Subsidiariteit en de interne markt	
3. Het Europees aanbestedingsbeleid	p. 18
3.1. Europees aanbestedingsbeleid	
3.2. Instrumenten	
4. Implementatie van de aanbestedingsrichtlijn in Nederland	p. 20
4.1. Aanbestedingsrichtlijn in Nederland	
4.2. Instrumenten	
4.3. Actoren in een gedecentraliseerde eenheidsstaat	
4.3.1. Nationale actoren	
4.3.2. Gedecentraliseerde eenheidsstaat	
4.3.3. Percepties op aanbestedingsbeleid	
5. Doel van het onderzoek	p. 22
3. Theoretisch kader	p. 23
1. Europeanisering	p. 23
1.1. Europees versus nationaal, regionaal en lokaal beleid	
1.2. Aanpassing van beleid	
1.3. Europabewuste ambtenaar	
2. Implementatie van Europese richtlijnen	p. 24
2.1. Het implementatieproces	
2.2. Implementatie en overeenstemming	
2.2.1. Geen implementatie	
2.2.2. Implementatie, maar geen overeenstemming	
2.3. Oorzaken van gebrek aan implementatie en overeenstemming	
2.3.1. Principaal-agent relatie van de Europese Unie en de lidstaten	
2.3.2. Nationale belemmeringen	
2.3.3. Discretionaire ruimte van de ambtenaar	
2.4. Het bereiken van implementatie en overeenstemming met Europees beleid	
2.5. De Europese aanbestedingsrichtlijn in de praktijk	
3. Belemmeringen voor internationaal aanbesteden	p. 31

3.1. Beleidscyclus	
3.2. Instrument: van beleid/doel interne markt → richtlijn	
3.3. Implementatie/naleving: van richtlijn → provinciale aanbesteding en terug Overeenstemming: van provinciale aanbesteding → beleid/doel interne markt	
3.3.1. Fase 1: aankondiging door de provincie	
3.3.2. Fase 2: inschrijving door ondernemers	
3.3.3. Fase 3: gunning van de opdracht	
4. Onderzoeksmodel	p. 31
4. Methoden van onderzoek	p. 35
1. Type onderzoek	p. 37
2. Technieken	p. 37
3. Afbakening	p. 37
3.1. Europese aanbestedingsrichtlijn en het Bao	
3.2. Provincies	
3.3. Opdrachten	
4. Definities en actoren	p. 40
4.1. Begrippen onderzoeksvragen	
4.2. Actoren	
4.2.1. Europese Commissie	
4.2.2. Provincies	
4.2.3. Ondernemers	
5. Operationalisatie	p. 41
5.1. Kwantitatief onderzoek	
5.2. Kwalitatief onderzoek	
5.2.1. Topics	
5.2.2. Actoren	
5.2.3. Context	
6. Generaliseerbaarheid	p. 45
5. Grensoverschrijdende aanbesteding door provincies?	p. 47
1. Provincie Noord-Brabant	p. 47
2. Provincie Overijssel	p. 48
3. Provincie Zuid-Holland	p. 49
4. Totaal van onderzochte provincies	p. 49
4.1. Totaaloverzicht	
4.1.1. Provincie	
4.1.2. Type opdracht	
4.1.3. Nationaliteit inschrijver	
4.2. Samengevat	
6. De aanbestedingsrichtlijn in de praktijk	p. 54
1. Sub-vragen deelvraag 3	p. 54
2. Context	p. 61
2.1. Percepties op Europees aanbesteden	
2.2. Vergelijking met doel Europese Commissie en percepties van provincies en ondernemers	
3. Waarom wordt weinig grensoverschrijdend aanbesteed?	p. 65

7. Conclusie	p. 69
1. Hoofdvraag	p. 69
1.1. Grensoverschrijdende aanbesteding door provincies	
1.2. Grensoverschrijdende belemmeringen	
1.2.1. Type opdracht	
1.2.2. Percepties op grensoverschrijdende belemmeringen	
2. Percepties op Europees aanbesteden	p. 71
3. Hoofdvraag vanuit theoretisch perspectief	p. 71
3.1. Europeanisering en implementatie	
3.2. Implementatie	
3.3. Factoren van invloed op opdracht vervullen in ander land	
4. Reflectie op onderzoeksmethoden	p. 73
4.1. Kwantitatief onderzoek: mate van grensoverschrijdende aanbesteding	
4.2. Kwalitatief onderzoek: verklaring aantal grensoverschrijdende aanbestedingen	
5. Vervolgonderzoek	p. 74
6. Aanbevelingen	p. 75
6.1. Aanbevelingen voor Europese Commissie	
6.2. Aanbevelingen voor provincies	
6.3. Aanbevelingen voor ondernemers	
Literatuurlijst	p. 77
Bijlage 1: Respondenten	p. 83
Bijlage 2: Topiclijst deelvraag 3	p. 85

1. Inleiding

Bij beleidsvraagstukken speelt implementatie een grote rol. Verschillende factoren, ook buiten het implementatieproces om, kunnen zorgen voor discrepantie tussen de beoogde beleidsdoelen en de praktijk. Deze discrepantie staat centraal in dit onderzoek over de Europese aanbestedingsrichtlijn voor overheidsopdrachten. Om de discrepantie uit te kunnen tekenen worden de beleidsdoelen van de Europese Commissie vergeleken met de percepties van provincies en ondernemers. De Europese Commissie hield begin 2011 een consultatie over de aanbestedingsrichtlijn met de vraag hoe de richtlijn in de praktijk werkt en zou moeten werken. Dit werd gedaan aan de hand van het ‘Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten’¹ (hierna: Groenboek (Aanbesteden)). De Europese Commissie past vervolgens de richtlijn aan. Dit rapport kan als input dienen om de discrepantie tussen beleid en praktijk bij Europees aanbesteden te verkleinen.

Het Europese aanbestedingsbeleid is een manier waarop de Europese Commissie tracht bij te dragen aan de realisatie van de interne markt. De Commissie vindt dat door onder meer uniformering van het beleid van de lidstaten en grensoverschrijdende aanbesteding, de interne markt meer gerealiseerd wordt.² De Commissie vindt dat aanbesteding te weinig grensoverschrijdend plaatsvindt en wenst dat dit meer gebeurt. In slechts 1.6% van de Europese aanbestedingen gebeurt dit grensoverschrijdend.³

Het is echter de vraag of meer grensoverschrijdende aanbesteding mogelijk is, gezien vanuit het oogpunt van aanbestedende overheden en ondernemers. Immers, als buitenlandse bedrijven niet inschrijven op een aanbestedingsprocedure kan de opdracht ook niet aan hen worden gegund. Voor ondernemers zijn er wellicht factoren die grensoverschrijdende inschrijving onaantrekkelijk maken. In het buitenland gevestigde bedrijven komen vaak alleen in Nederland om deel te nemen aan aanbestedingsprocedures voor eenmalige leveringen, zoals printerpapier.⁴ Daarnaast zijn er buitenlandse bedrijven die in Nederland een vestiging hebben om ook hier kans te maken op een opdracht. In dit geval zou gesproken kunnen worden over *indirecte* grensoverschrijdende aanbesteding. In de Europese Unie wordt 11.4% indirect grensoverschrijdend aanbesteed, doordat een onderneming een vestiging opent in een andere lidstaat.⁵ Deze vestiging tekent wel contracten, maar de buitenlandse vestiging bepaalt het beleid. Het is mogelijk dat dit op het moment de meest haalbare ‘grensoverschrijdende’ aanbesteding is, naast de enkele gevallen waar wel grensoverschrijdend wordt aanbesteed.

Het Groenboek Aanbesteden richt zich onder meer op de vraag hoe ‘de deelneming van inschrijvers uit andere lidstaten te bevorderen’⁶. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd hoe ‘het probleem van de taalbarrières moet worden aangepakt’⁷. Het blijkt echter de vraag welke factoren een belemmering vormen voor ondernemers om in een andere lidstaat mee te dingen naar een overheidsopdracht. Vanuit de wetenschappelijke literatuur is er een gebrek aan empirie over grensoverschrijdende aanbesteding. Het is wel bekend dat onder andere

¹ Europese Commissie, 2011, Groenboek

² Europese Commissie, 2011, *Commission staff working paper*, p. 142; interview ministerie van EL&I

³ Europese Commissie, 2011, onderzoek, p. 5

⁴ Europese Commissie, 2011, onderzoek, p. 8

⁵ Europese Commissie, 2011, onderzoek, p. 5

⁶ Europese Commissie, 2011, Groenboek, p. 34

⁷ Europese Commissie, 2011, Groenboek, p. 35

taalverschillen⁸ en hogere kosten⁹ voor buitenlandse ondernemers een belemmering vormen om in een ander land een opdracht te vervullen.

1. Onderzoeksvragen

Dit onderzoek richt zich op de mate waarin grensoverschrijdende Europese aanbesteding door provincies plaatsvindt en de verklaring hiervan. In het onderzoek wordt vastgesteld of het algemene beeld van Europese Commissie dat weinig grensoverschrijdend wordt aanbesteed ook voor Nederlandse provincies geldt. Vervolgens wordt een verklaring gezocht aan de hand van de verschillende percepties van de betrokkenen ten opzichte van de aanbestedingsrichtlijn en de praktijk. Hierbij leg ik een link met de literatuur over Europeanisering, implementatie van (Europees) beleid en belemmeringen voor het uitvoeren van een opdracht in een ander land.

De eerste deelvraag onderzoekt of buitenlandse bedrijven inschrijven op een opdracht en of de opdracht hen wordt gegund. De tweede deelvraag richt zich op indirect buitenlandse bedrijven. Tot slot wordt bij de derde deelvraag ingegaan op de doelen van de Europese Commissie en de percepties van provincies en ondernemers om een verklaring te vinden voor de bij de eerste twee deelvragen gevonden data over grensoverschrijdende aanbesteding. Het onderzoek is gedaan tijdens mijn stageperiode bij het Interprovinciaal overleg (IPO), waarbij ik aanwezig was bij het opstellen van de decentrale reactie op het Groenboek Aanbesteden en het voorleggen hiervan in Brussel. In dit onderzoek staan onderstaande vragen centraal.

In welke mate vindt grensoverschrijdende Europese aanbesteding door Nederlandse provincies plaats en hoe is dit te verklaren?

1. In welke mate wordt grensoverschrijdend aanbesteed door de provincies?
 - 1.1. Schrijven in het buitenland gevestigde organisaties in op een aanbestedingsprocedure?
 - 1.1.1. Op wat voor aanbestedingen schrijven zij in?
 - 1.1.2. Wordt de opdracht gegund aan in het buitenland gevestigde organisaties?
2. In welke mate wordt indirect grensoverschrijdend aanbesteed door de provincies?
 - 2.1. Schrijven buitenlandse organisaties, gevestigd in Nederland, in op een aanbestedingsprocedure?
 - 2.1.1. Op wat voor aanbestedingen schrijven zij in?
 - 2.1.2. Wordt de opdracht gegund aan buitenlandse organisaties, gevestigd in Nederland?
3. Waarom wordt weinig grensoverschrijdend Europees aanbesteed door de provincies?
 - 3.1. Wat voor doel zien de betrokken actoren – Europese Commissie, provincies en ondernemers – bij de aanbestedingsrichtlijn?
 - 3.1.1. Wat voor doel denken deze actoren dat de Commissie beoogd heeft?
 - 3.1.2. Wat voor doel zien de provincies en ondernemers voor de eigen organisatie?
 - 3.2. Wat zou volgens de actoren veranderd moeten worden om de doelen van deze actoren te realiseren?

⁸ Ku, Zussman, 2010, p. 250; Lohmann, 2011, p. 160

⁹ Branco, 1994, p. 76; McAfee, McMillan, 1989, p. 304

- 3.3. Welke voor- en/of nadelen van de huidige richtlijn zien deze actoren voor binnenlandse inschrijvers?
- 3.4. Welke voor- en/of nadelen van de huidige richtlijn zien deze actoren voor ondernemingen om in het buitenland in te schrijven?
- 3.5. Welke voor- en/of nadelen zien deze actoren voor de eigen organisatie met betrekking tot buitenlandse inschrijvers?

2. Relevantie

2.1. Bestuurlijke en maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is bestuurlijk en maatschappelijk relevant voor aanbestedende diensten en ondernemers. De Commissie stelt dat te weinig grensoverschrijdend Europees wordt aanbesteed en wenst dat dit meer gebeurt, omdat dit zou bijdragen aan de realisatie van de interne markt. Voor aanbestedende diensten, zoals provincies, leidt dit tot een beleidsdiscussie of de wens van de Commissie haalbaar is. Om deze discussie empirisch te ondersteunen is onderzocht hoe vaak buitenlandse bedrijven inschrijven op Nederlandse aanbestedingsprocedures en hoe vaak de opdracht aan hen wordt gegund. Vervolgens is onderzocht waarom weinig grensoverschrijdend wordt aanbesteed.

Europese aanbesteding kan voor provincies bijdragen aan een efficiëntere inkoop, omdat de keuze uit het aantal ondernemers kan toenemen door een vergroting van de transparantie van overheidsopdrachten. De kosten kunnen hierdoor dalen en de kwaliteit kan verbeteren. De uitgaven kunnen hierdoor beter te verantwoorden zijn. Ook de ondernemers kunnen voordeel hebben van Europese aanbesteding. Zij kunnen hun kansen op werk vergroten door mee te dingen naar aanbestedingen in het buitenland. Dit onderzoek is indirect ook voor burgers van belang. De belastinggelden worden beter besteed als efficiënter wordt gewerkt, omdat er meer concurrentie is als gevolg van Europese aanbestedingen. Daarnaast kan de concurrentie zorgen voor betere dienstverlening, omdat ondernemers beter moeten presteren om een opdracht te krijgen.

2.2. Wetenschappelijke relevantie

Momenteel is er een gebrek aan wetenschappelijke literatuur over de oorzaken van het geringe aantal grensoverschrijdende aanbestedingen. De discrepantie tussen beleid en praktijk staat centraal, want bij Europese aanbesteding is discrepantie aanwezig tussen de beleidsdoelen die Europese beleidsmakers hadden bedacht en de praktijk waarin lidstaten het aanbestedingsbeleid uitvoeren. Verschillende factoren kunnen leiden tot implementatieproblemen en het niet realiseren van het beleidsdoel. Het succes van Europees beleid is, volgens de principaal-agent theorie, afhankelijk van de uitvoering door de lidstaten.¹⁰ Ook op het niveau van de ambtenaren kunnen problemen ontstaan, omdat zij discretionaire ruimte hebben bij de uitvoering van beleid.¹¹ Als de Europese aanbestedingsrichtlijn wordt nageleefd betekent dit nog niet dat het beoogde doel van Commissie wordt gehaald. Voor de decentrale overheden staat het Europese idee van de interne markt ver weg.¹² Dit kan zorgen voor een andere uitvoering dan de Europese Commissie beoogd had. Daarnaast zijn er enkele factoren bekend die van invloed zijn op ondernemers om in het buitenland een opdracht te doen, zoals eerder genoemd in de inleiding van dit hoofdstuk. In het onderzoek is het doel van de Europese Commissie tegenover de

¹⁰ Pressman, Wildavsky, 1984, p. xv

¹¹ Checkel 2001, p. 557; Falkner 2003, p. 12; Lipsky, 1980, p. 3

¹² Overleg IPO, VNG, UvW, o.l.v. ministerie van EL&I, i.v.m. Rijks- en decentrale reactie op Groenboek Aanbesteden

percepties van provincies en ondernemers gezet. Hiermee wordt getracht meer kennis te vergaren over de mogelijke factoren die een belemmering vormen voor grensoverschrijdende aanbesteding.

3. Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is verkennend van aard. In dit onderzoek is ten eerste bepaald in welke mate grensoverschrijdend Europees wordt aanbesteed door Nederlandse provincies. Dit is kwantitatief onderzocht bij de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Overijssel. Dit zijn de provincies die in samenwerking met het IPO het meest betrokken waren bij een reactie op het Groenboek Aanbesteden. Daarnaast zijn het grensprovincies, waarbij Zuid-Holland wordt gezien als grensprovincie door de havenstad Rotterdam. Dus als er bij provincies buitenlandse bedrijven inschrijven op een aanbestedingsprocedure dan zal dat zeer waarschijnlijk bij deze provincies het geval zijn. Vervolgens is, bij de derde deelvraag, onderzocht wat de posities van de betrokkenen zijn ten opzichte van de aanbestedingsrichtlijn. Dit is kwalitatief onderzocht aan de hand van interviews. Tenslotte heb ik documenten over de visies geanalyseerd om door middel van deze triangulatie de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten.

4. Leeswijzer

Het rapport vervolgt met hoofdstuk 2 over de aanbesteding van Europese overheidsopdrachten. Vervolgens komen in het theoretisch kader, hoofdstuk 3, de europeanisering, implementatie van en overeenstemming met beleid en belemmerende factoren voor het uitvoeren van een opdracht in een ander land aan bod. In hoofdstuk 4 worden de onderzoeksmethoden verder toegelicht. Dan worden in hoofdstuk 5 de bevindingen over de eerste twee deelvragen gepresenteerd. Op basis van de verkregen data, interviews en documentenanalyse wordt in hoofdstuk 6 de derde deelvraag beantwoord. Dit leidt in hoofdstuk 7 tot een antwoord op de hoofdvraag: in welke mate vindt grensoverschrijdende Europese aanbesteding door Nederlandse provincies plaats en hoe is dit te verklaren?

2. De aanbesteding van overheidsopdrachten in Europees perspectief

In dit hoofdstuk wordt de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten geplaatst binnen de kaders van de Europese Unie en bijbehorend beleid. Vervolgens wordt ingegaan op de implementatie van de richtlijn in Nederland. Tot slot komen het Groenboek Aanbesteden van de Europese Commissie en de onderzoeksvraag aan bod.

1. De Europese eenwording

1.1. De ontwikkeling van de Europese Unie

Europese samenwerking is aangegaan op politiek en economisch terrein. *Het doel van de Europese Unie is de realisatie van vrede, de waarden en het welzijn van de volkeren van de Europese Unie.* De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, en brengt een interne markt tot stand.¹³

Het economische aspect komt al tot uiting in het eerste verdrag voor samenwerking, het Verdrag van Parijs van 1951 ter oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). In 1990 is gestart met de Economische Monetaire Unie om de interne markt te voltooien. Om deze economische integratie te realiseren is de euro ingevoerd, zodat de belemmering van transactiekosten door wisselkoersen niet meer aanwezig zou zijn. De lidstaten hebben bevoegdheden aan de Europese Centrale Bank (ECB) overgedragen, zodat de ECB een uniform monetair beleid kan voeren voor de lidstaten met de euro. Dit is noodzakelijk om te zorgen voor prijsstabiliteit. In tegenstelling tot het monetaire beleid wordt het economisch beleid op Europees niveau alleen gecoördineerd. De lidstaten voeren hun eigen beleid, maar zij zijn gebonden aan Europese coördinatie en Europese wetgeving, zoals het beginsel van een open markteconomie met vrije mededinging.¹⁴

Het positieve beeld dat overheerste bij de oprichting van de EGKS is in veel lidstaten niet meer aanwezig. In plaats daarvan heerst ook in Nederland eurosceptis.¹⁵ Een discussie is gaande over de bevoegdheden van de Europese Unie. Volgens eurosceptici trekt de Europese Unie te veel bevoegdheden naar zich toe die op nationaal niveau thuishoren.¹⁶ De eurosceptis kwam onder andere tot uiting in het 'Nee' tijdens het Nederlandse referendum over een Europese grondwet. De 'Nee'-stem kwam met name door een culturele verandering. Oudere mensen stemden voor, waarschijnlijk omdat ze de Europese Unie nog zien als een middel om oorlog te voorkomen. Vooral veel van de andere leeftijdsgroepen en laag opgeleiden stemden tegen de Europese grondwet.¹⁷ In tegenstelling tot wat eurosceptici stellen concludeert het Centraal Plan Bureau¹⁸ dat Nederland, in vergelijking met andere lidstaten, veel profijt heeft van de interne markt door de handel in goederen en diensten. Daarom zou de Europese Unie voldoende bevoegdheden moeten hebben om de voltooiing van de interne markt te blijven nastreven.

1.2. Instrumenten

De Europese Unie heeft verschillende beleidsterreinen waarmee Europese eenwording wordt nagestreefd. Voorheen kende de Europese Unie drie pijlers waaronder de beleidsterreinen

¹³ Art. 3(1) VEU, Manunza in Hebly e.a., 2010, p. 73

¹⁴ Ambtenbrink e.a., 2010, p. 125 - 130

¹⁵ Lubbers, 2008, p. 71

¹⁶ Craig, Elliott, 2009, p. 81

¹⁷ Lubbers, p. 82

¹⁸ Centraal Plan Bureau, 2008, p. 70

vielen, namelijk: de Europese Gemeenschappen, het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.¹⁹ Met het Verdrag van Lissabon is het pijlerstelsel veranderd. De eerste en derde pijler zijn samengevoegd, dus de Europese Gemeenschappen en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken.²⁰ De meeste beleidsterreinen bevinden zich bij deze fusie van de eerste en derde pijler. Eén van de belangrijkste instrumenten om de Europese eenwording te realiseren is voor dit onderzoek het Europese cohesiebeleid. ‘Het cohesiebeleid heeft tot doel een harmonische ontwikkeling in gehele EU te bevorderen door middel van acties ter versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang en met name door het verkleinen van de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio’s en de achterstand van de minst begunstigde regio’s’²¹. Door het verkleinen van de verschillen tussen regio’s wordt getracht één unie te creëren waarbinnen een *level playing field* heerst. Cohesiebeleid is voor dit onderzoek bij provincies van belang, omdat het speciaal is gericht op regio’s en steden. Daarnaast kan het cohesiebeleid bijdragen aan het binnenhalen van buitenlandse bedrijven, omdat de verschillen tussen landen verkleind kunnen worden. Het kan dus van invloed zijn op de hoeveelheid grensoverschrijdende aanbestedingen.

Naast het cohesiebeleid is de Europe 2020 strategie ontwikkeld om Europese eenwording op meer terreinen te realiseren. Het doel van Europe 2020 is dat de Europese Unie in 2020 een ‘smart, sustainable and inclusive economy’²² is met ‘high levels of employment, productivity and social cohesion’²³. Het streven is dit doel te bereiken door middel van kennis en innovatie. Dit zou de Europese Unie sterker uit de economische crisis moeten brengen. De Europe 2020 strategie kent de volgende drie prioriteiten:

- ‘Smart growth: developing an economy based on knowledge and innovation’;
- ‘Sustainable growth: promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy’;
- ‘Inclusive growth: fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion’.

1.3. Harmonisatie: implementatie op nationaal niveau

Europees beleid wordt in kaders geschetst door de verdragen. Daarbinnen zijn rechtsinstrumenten nodig om de Europese integratie te realiseren. De Europese richtlijn is een instrument voor de harmonisatie van het beleid van de lidstaten. Bij een richtlijn zijn lidstaten verplicht het omschreven resultaat te behalen. De lidstaten moeten de richtlijn binnen een vastgestelde termijn omzetten in nationale wetgeving, waarbij ze zelf de vorm en middelen mogen bepalen.²⁴ Als de termijn verstreken is en de richtlijn onvoldoende is geïmplementeerd is sprake van rechtstreekse werking. Dit houdt in dat een burger zich kan beroepen op Europees recht. Deze rechtstreekse werking dient te voorkomen dat een lidstaat er baat bij heeft om te falen bij implementatie.²⁵

¹⁹ Ott, Wessel, 2009, p. 177

²⁰ Ooik, 2008, p. 38

²¹ Europese Commissie, 2010, *Cohesiebeleid en het milieu*, p. 1

²² European Commission, 2010, *Europe 2020*, p. 5

²³ European Commission, 2010, *Europe 2020*, p. 5

²⁴ Ambtenbrink e.a., 2010, p. 58 - 60

²⁵ Zaak 152/84, Marshall

De implementatie van Europese regelgeving in ruimere zin duidt op het gehele proces van de inwerkstelling tot aan de naleving van Europese regelgeving.²⁶ In het geval van Europese richtlijnen omvat implementatie in ruimere zin de inwerkstelling op Europees niveau, de omzetting in nationale wetgeving door het Rijk, de vertaling naar operationele regelgeving en de naleving van regelgeving door het Rijk en decentrale overheden.

2. De interne markt / sociaaleconomisch beleid

2.1. Interne markt

De interne markt is de belangrijkste Europese ontwikkeling voor dit onderzoek, omdat het aanbestedingsbeleid is ontwikkeld om bij te dragen aan de realisatie hiervan. De interne markt past binnen het sociaaleconomisch beleid van de Europese Unie. *Het doel van het sociaaleconomische beleid is dat overheden bijdragen aan het realiseren van de interne markt.*²⁷

De interne markt, één markt zonder binnengrenzen tussen de lidstaten, is de kern van de economische samenwerking binnen de Europese Unie. De interne markt uit zich van oudsher in de vier vrijheden, namelijk vrij verkeer van personen, diensten, goederen en kapitaal.²⁸ De vier vrijheden hebben als doel vrije en eerlijke concurrentie te realiseren.²⁹

De realisatie van de interne markt heeft verschillende deadlines gekend, maar is nog niet volledig voltooid. De Europese Commissie publiceerde in 1985 een Witboek waarin werd vermeld dat de interne markt in 1992 voltooid moest zijn door 'het beleid van de lidstaten te coördineren en de wetgeving onderling aan te passen zodat de belemmeringen en controles aan de binnengrenzen ... volledig uit de weg zijn geruimd'.³⁰ Ondanks dit streven zijn nog niet alle belemmeringen opgeheven. Momenteel bevindt de Europese Unie zich in de laatste fase voor economische integratie. De monetaire unie is voltooid, maar de coördinatie van het economische beleid en de realisatie van de interne markt blijft een constant doorlopend proces.³¹ Volgens de Europese Commissie 'is [er] op sommige gebieden nog steeds geen echt geïntegreerde Europese markt. Er zijn leemtes in de wetgeving en er zijn administratieve obstakels. En soms schort het aan de handhaving'.³² Daarom wordt op verschillende manieren gezocht om een stap dichterbij de realisatie van de interne markt te komen.

2.2. Instrumenten

Vanuit de Europese Unie wordt de realisatie van de interne markt op zogenaamd negatieve wijze gestimuleerd door het verbieden van nationale regelgeving die het vrij verkeer belemmert. Daarnaast wordt het ook positief gestimuleerd. Dit gebeurt door middel van harmonisatie van het beleid van de lidstaten via Europese richtlijnen.³³ De inwerkingtreding van de Dienstenrichtlijn is echter een voorbeeld van negatieve integratie, omdat het verboden voorschrijft. Deze richtlijn is ontwikkeld om bij te dragen aan de realisatie van het vrij

²⁶ Pressman, Wildavsky, 1984, p. xxi

²⁷ Europa.eu, *Interne markt*

²⁸ Art. 26 VWEU

²⁹ Chalmers, Monti, 2008, p. 105; Kenniscentrum Europa decentraal e.a., 2006, p. 35 - 36

³⁰ Europese Commissie, 1985, p. 14

³¹ Ambtenbrink e.a., 2010, p. 77

³² Ec.europa.eu, *Akte voor de interne markt*

³³ Craig, De Búrca, 2008, p. 606

verkeer van diensten.³⁴ Ook de aanbestedingsrichtlijn schrijft verboden voor en is een vorm van negatieve integratie.

Om de interne markt te realiseren is het Europees mededingingsrecht opgesteld.³⁵ Het mededingingsbeleid kwam voor het eerst in het Verdrag van Rome tot stand. Mededingingsrecht dient te voorkomen dat vrije concurrentie wordt belemmerd. Het mededingingsrecht komt terug in staatssteun- en aanbestedingsbeleid.³⁶ Beide beleidsterreinen zijn namelijk opgesteld om vrije en eerlijke concurrentie in een interne markt te realiseren en te behouden. De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn een middel waarmee de Europese Unie tracht de interne markt te verwezenlijken. De richtlijnen hebben als doel (grensoverschrijdende) concurrentie mogelijk te maken.³⁷

Om de voltooiing van de interne markt dichterbij te brengen is in 1986 de Single European Act, de Europese Akte, ondertekend. Deze Akte wijzigde de Verdragen van Rome met als doel Europese integratie opnieuw op gang te brengen. Daarbij werden de bevoegdheden van de Europese Gemeenschap uitgebreid op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, milieu en het gemeenschappelijk buitenlands beleid.³⁸

Ondanks bovenstaande instrumenten is de interne markt nog niet voltooid. Daarom heeft de Europese Commissie in april 2011 – na een uitgebreide consultatie over de aanbestedingsrichtlijn - een Akte vastgesteld om economische groei te stimuleren, maar ook om het vertrouwen van de burger te winnen. Hiervoor vraagt de Commissie gesteund te worden door het Parlement, de Raad, de Europese Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en Comité van de Regio's. Op basis van deze Akte zal de Europese Commissie in 2011 en 2012 een reeks van voorstellen ontwikkelen, die bijdragen aan de voltooiing van de interne markt en de aansluiting tussen regelgeving en praktijk moeten verbeteren.³⁹

2.3. Actoren op Europees niveau

De aanzet en sturing van Europees beleid gebeurt in eerste instantie door de Europese Raad. Staatshoofden, regeringsleiders en enkele ministers van de lidstaten houden besloten bijeenkomsten tijdens een zogenaamde Europese top.⁴⁰ Het is echter de Europese Commissie die als enige het recht heeft om een voorstel te doen voor Europese regelgeving. Vervolgens dragen het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Raad van Ministers gezamenlijk zorg voor de ontwikkeling van beleid. De inwoners van de lidstaten zijn vertegenwoordigd in het Parlement en – indirect - de Raad van Ministers. Daarnaast kent de Europese Unie twee adviesorganen die bij veel onderwerpen worden geraadpleegd door de Europese Commissie, het Parlement en de Raad van Ministers. Zij zijn niet verplicht de adviezen mee te nemen in hun besluiten. De adviesorganen mogen ook op eigen initiatief advies uitbrengen.⁴¹ Eén van de adviesorganen is het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC). Het EESC legt de brug tussen 'Brussel' en maatschappelijke organisaties in

³⁴ Europa.eu, *Dienstenrichtlijn*

³⁵ Gerbrandy, Hessel, 2004, p. 3

³⁶ Europadecentraal.nl, *Europees mededingingsrecht*

³⁷ Meulenbelt, 2005

³⁸ Europa.eu, *De Europese Akte*

³⁹ Ec.europa.eu, *Akte voor de interne markt*

⁴⁰ Segers, 2007, p. 142

⁴¹ Van Esch, Princen, p. 213

de lidstaten.⁴² Het Comité van de Regio's (CvdR) is het andere adviesorgaan van de Europese Unie. Het CvdR vertegenwoordigt lokale en regionale overheden bij de ontwikkeling van Europees beleid en bijbehorende wetgeving.⁴³

De Europese Commissie is voor dit onderzoek het meest van belang. Dit heeft drie redenen. Ten eerste heeft alleen de Commissie het recht van initiatief: de Commissie zorgt voor de uitwerking van beleid in regelgeving, dus voor de formulering van bijvoorbeeld richtlijnen. Ten tweede is de Commissie actief met nieuwe ideeën en beleidsvoorstellen. De Commissie presenteert regelmatig een Groenboek, om een discussie op gang te brengen, of een Witboek; een concreet beleidsvoorstel. De Commissie heeft bijvoorbeeld het Groenboek Aanbesteden ontwikkeld om van de lidstaten een reactie te krijgen op de vragen hoe de aanbestedingsrichtlijn voor overheidsopdrachten in de praktijk werkt en wat verbeterd zou kunnen worden. Ten derde houdt de Commissie toezicht op de uitvoering van het Europese beleid door de lidstaten. Om naleving te stimuleren houdt de Commissie scoreborden bij en start het inbreukprocedures. Inbreukprocedures kunnen bij het Europees Hof van Justitie komen als een lidstaat na waarschuwingen van de Commissie het beleid nog niet naleeft.

Naast de Commissie zijn het Parlement en de lidstaten, via de Raad van Ministers, bezig met de ontwikkeling van beleid. De lidstaten zijn zelfs vanaf het begin actief, door bijvoorbeeld tijdens een Europese Raad met alle regeringsleiders van de lidstaten richting te geven aan de Europese Unie. Hierbij komt het nationale belang voorop stellen de interne markt niet ten goede, omdat het kan leiden tot protectionisme van de binnenlandse economie. De Europese burgers zijn over het algemeen tegen protectionisme van de nationale economie, zo geven cijfers uit de Eurobarometer aan. Volgens slechts 4% van de burgers van de Europese Unie zou een overheid een aanbestedingsopdracht moeten gunnen aan nationale ondernemers. Daarnaast is echter 18% voor aanbesteden aan lokale ondernemers en vindt 45% dat de beste prijs/kwaliteit verhouding de bepalende factor moet zijn bij de gunning van een aanbestedingsopdracht, ongeacht de nationaliteit van de ondernemer.⁴⁴ Ondernemers, zowel grote multinationals als het Midden- en Kleinbedrijf (MKB), hebben door de openbaarheid van aanbestedingen een grotere keuze voor welke opdrachten ze in aanmerking willen komen.

2.4. Subsidiariteit en de interne markt

De Europese Unie bestaat uit lidstaten die ieder op zich onafhankelijk zijn en hun soevereiniteit hebben behouden. De lidstaten hebben voor verschillende beleidsterreinen de Europese organen besluitvormingsbevoegdheid gegeven om beleid te maken voor alle lidstaten gezamenlijk.⁴⁵ Om nieuw beleid te maken op Europees niveau is er een rechtsgrondslag nodig. Voor de harmonisatie voor de interne markt is de grondslag vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: 'The European Parliament and the Council shall ... adopt the measures for the approximation of the provisions ... which have as their object the establishment and functioning of the internal market'⁴⁶.

Ondanks de verplichte rechtsgrondslag hebben critici het idee dat de Europese Unie teveel taken naar zich toe trekt.⁴⁷ Dat kan mede komen doordat flankerend beleid van de lidstaten

⁴² Eesc.europa.eu, *Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)*

⁴³ Cor.europa.eu, *Presentation*

⁴⁴ Europese Commissie, 2010, Eurobarometer

⁴⁵ Europa.eu, *Eu-instellingen en -organen*

⁴⁶ Art. 114 VWEU

⁴⁷ Craig, Elliott, 2009, p. 81

door de Europese Unie gecoördineerd kan worden op Europees niveau om harmonisatie te bevorderen.⁴⁸ Deze twee standpunten zorgen voor een discussie over subsidiariteit. Volgens het subsidiariteitsbeginsel moeten maatregelen worden genomen op het laagste bestuursniveau waarop dit nog effectief is.⁴⁹ Volgens de Europese Commissie is coördinatie op het Europese niveau nodig om het beleid van de lidstaten te harmoniseren.

De Europese Unie wordt steeds supranationaler, maar zij is geen volledig supranationale organisatie. Zij heeft wel bevoegdheden overgenomen van de leden en is een hoger orgaan, maar soms kan één lidstaat een doorslaggevende stem hebben. Er wordt wel gesproken van een bestuursstelsel met meerdere lagen; multi-level governance.⁵⁰ De macht van het Europese niveau is vergroot, want de rollen van de Europese Commissie en het Europees Parlement zijn met de jaren groter geworden en de lidstaten hebben minder vaak vetorecht. De Europese Commissie heeft de bevoegdheid een inbreukprocedure te starten als een lidstaat regelgeving niet naleeft en maakt hier meer gebruik van. Daarnaast heeft de Commissie als enige recht van initiatief, omdat de Europese Unie meer macht heeft is ook de macht van de Commissie toegenomen. Met het Verdrag van Lissabon is de rol van het Parlement verder vergroot, omdat vaker wordt besloten met de co-decisieprocedure. Hierdoor is de democratische legitimiteit toegenomen.

Om een tegenwicht te bieden hebben de lidstaten via de nationale parlementen en het Comité van de Regio's meer mogelijkheden om te controleren of de Europese Unie handelt naar het subsidiariteitsprincipe, dus binnen de grenzen van haar bevoegdheden. 'Subsidiarity means that – except in the areas where it has exclusive powers – the EU acts only where action will be more effective at EU-level than at national level. Any national parliament may flag a proposal for EU action which it believes does not respect this principle.'⁵¹ De nationale parlementen kunnen dus via een subsidiariteitscontrole de Europese Commissie controleren. Als 1/3 van de nationale parlementen een voorstel van de Commissie niet binnen de bevoegdheden van de Europese Unie vindt passen, dan moet de Commissie het voorstel opnieuw bekijken, maar de Commissie mag er mee doorgaan zonder iets te wijzigen. Als een meerderheid van de nationale parlementen dit vindt, dan is de Commissie verplicht nadere uitleg te geven als het toch besluit het voorstel ongewijzigd te laten en het zo voor te leggen aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers.⁵² Het Comité van de Regio's heeft met het Verdrag van Lissabon de bevoegdheid gekregen om bij het Europees Hof van Justitie een procedure te starten als wordt verondersteld dat nieuwe wetten in strijd zijn met het subsidiariteitsprincipe.⁵³

3. Het Europees aanbestedingsbeleid

3.1. Europees aanbestedingsbeleid

Het Europees aanbestedingsbeleid is niet ontwikkeld voor bedrijven, omdat wordt verondersteld dat zij kiezen voor de beste prijs/kwaliteit verhouding. Provincies daarentegen kiezen niet automatisch voor de beste prijs/kwaliteit verhouding. Zij kunnen er ook voor kiezen om zo veel mogelijk opdrachten aan te besteden aan lokale ondernemers. Dit stimuleert immers de lokale economie en is in het belang van provincies. Als de prioriteit ligt

⁴⁸ Art. 2 VWEU

⁴⁹ Art. 5 VEU

⁵⁰ Van der Vleuten, 2007, p. 19

⁵¹ Europa.eu, *Treaty of Lisbon*

⁵² Art. 5 VEU; Europa.eu, *Treaty of Lisbon*

⁵³ Committee of the Regions, 2009

bij lokaal aanbesteden dan maken ondernemers buiten de provincies vrijwel geen kans op een opdracht. Om dit te voorkomen en de interne markt te realiseren is het Europees aanbestedingsbeleid ontwikkeld. *Het doel van het Europese aanbestedingsbeleid is 'dat ondernemingen op het gebied van overheidsopdrachten ten volle gebruik kunnen maken van hun fundamentele vrijheden'*⁵⁴. Ondernemers moeten in elke lidstaat een opdracht kunnen vervullen zonder belemmeringen van het vrij verkeer. Daarom moet het genoemde doel tot uiting komen in 'transparante en niet-discriminerende procedures'⁵⁵, zodat ondernemers daadwerkelijk in een andere lidstaat een opdracht kunnen vervullen zonder belemmeringen. De Europese Commissie stelt daarnaast verschillende complementaire doelstellingen, te weten:

- Vergroting van de efficiëntie van overheidsbestedingen;
- Verbetering van de mogelijkheid voor overheden om met de opdrachten gemeenschappelijke maatschappelijke doelen te bereiken, zoals milieubescherming en innovatie;
- Verbetering van de mogelijkheid om problemen aan te pakken, zoals corruptie.⁵⁶

3.2. Instrumenten

Het Europees aanbestedingsbeleid wordt nagestreefd met Europese aanbestedingsrichtlijnen. De Europese Commissie bepaalt of de huidige aanbestedingsrichtlijnen het juiste instrument zijn voor het Europese aanbestedingsbeleid. 'The level of direct cross border purchases has been seen as the measure of whether or not, or to what extent, the Directives have achieved their objectives.'⁵⁷

De huidige aanbestedingsrichtlijnen bestaan uit de richtlijn voor overheidsopdrachten⁵⁸ en de richtlijn voor de nutssectoren⁵⁹. Zoals uit de naam al blijkt hebben overheden vooral te maken met de richtlijn voor overheidsopdrachten. Dit onderzoek naar de overheid gaat alleen in op de richtlijn voor overheidsopdrachten (hierna: de richtlijn). De richtlijn verplicht de lidstaten Europees aan te besteden als de opdracht boven een bepaald bedrag komt: deze opdrachten dienen gepubliceerd te worden. In Nederland gebeurt dit via www.tenderned.nl. Via deze website kunnen aanbestedende diensten hun opdrachten publiceren. Ondernemers kunnen vervolgens reageren op opdrachten en deelnemen aan de aanbestedingsprocedure. De overheidsopdrachten die gepubliceerd worden hebben betrekking op werken, leveringen en diensten. Werken betreft bijvoorbeeld de bouw van een brug. Leveringen zijn onder andere voor printerpapier en diensten kunnen bestaan uit onderhoudscontracten voor computers of adviesdiensten.

Europese aanbesteding is verplicht als de opdracht geraamd wordt op een bedrag vanaf de Europese drempelbedragen. Voor leveringen en diensten zijn er lage Europese drempels vastgesteld, waardoor relatief veel van deze opdrachten aanbesteed moeten worden. Voor 2010 en 2011 was de drempel voor decentrale overheden voor werken bijvoorbeeld 4.845.000 euro terwijl het voor leveringen en diensten 193.000 euro was. Alle drempelbedragen zijn omlaag gegaan ten opzichte van eerdere jaren. De drempel voor verplichte Europese aanbesteding van werken was bijvoorbeeld 5.150.000 en voor leveringen en diensten was het

⁵⁴ Europese Commissie, 2011, Groenboek, p. 4

⁵⁵ Europese Commissie, 2011, Groenboek, p. 4

⁵⁶ Europese Commissie, 2011, Groenboek, p. 4 - 5

⁵⁷ Europese Commissie, 2011, *Commission staff working paper*, p. 142

⁵⁸ Richtlijn 2004/18/EG betreffende overheidsopdrachten

⁵⁹ Richtlijn 2004/17/EG voor de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten

206.000 euro.⁶⁰ Door de verlaging van de drempels zijn overheden verplicht al bij een lager bedrag Europees aan te besteden.

4. Implementatie van de aanbestedingsrichtlijn in Nederland

4.1. Aanbestedingsrichtlijn in Nederland

De Rijksoverheid geeft een vergelijkbaar doel van de aanbestedingsrichtlijn voor Nederland als het doel dat de Commissie stelt voor het Europees aanbestedingsbeleid. *‘Het doel van aanbesteden is dat de overheid op een transparante en niet-discriminerende wijze [efficiënt] inkoopt zodat ondernemers een goede en gelijke kans maken om een opdracht te verwerven.’*⁶¹ Voor overheden en ondernemers moet dit ook zorgen voor efficiëntie, terwijl dat voor de Commissie een neven doel is. Net als de Commissie wensen de Rijksoverheid en decentrale overheden aan de hand van aanbesteding complementaire doelen te bereiken, zoals duurzaamheid en innovatie.⁶² De decentrale overheden verzetten zich echter tegen het gebruik van de aanbestedingsrichtlijn als middel voor corruptiebestrijding.⁶³

De aanbestedingsrichtlijnen moesten in 2006 door de lidstaten zijn omgezet in nationale wet- of regelgeving. De richtlijn voor overheidsopdrachten is in Nederland voor die tijd omgezet in het Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten (Bao)⁶⁴. De richtlijn voor de nutssectoren is omgezet in het Besluit Aanbestedingsregels voor Speciale Sectoren (Bass)⁶⁵. Het Bass blijkt buiten beschouwing, omdat dit onderzoek alleen ingaat op de richtlijn voor overheidsopdrachten en dus het Bao.

4.2. Instrumenten

Het Bao is één van de instrumenten waarmee werd getracht de aanbestedingsrichtlijn te implementeren. Zoals eerder in dit hoofdstuk is beschreven is omzetting van de richtlijn door het Rijk slechts één stap van de implementatie van richtlijnen, want implementatie in ruimere zin duidt op het gehele proces van de inwerkstelling tot aan de naleving van Europese regelgeving.⁶⁶ Dus na de omzetting van de richtlijn zijn er andere instrumenten nodig om de richtlijn na te leven. De omgezette richtlijn, in dit geval het Bao, dient door het Rijk en decentrale overheden vertaald te worden naar operationeel beleid om het te kunnen naleven. Om naleving te kunnen realiseren bieden het Expertisecentrum Aanbesteden PIANOo en Kenniscentrum Europa decentraal ondersteuning. Daarnaast kunnen overheden bij de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI) cursussen volgen om de professionaliteit bij aanbesteding te vergroten.

4.3. Actoren in een gedecentraliseerde eenheidsstaat

4.3.1. Nationale actoren

De richtlijn is specifiek gericht op aanbestedingen door de overheid, omdat de overheid in veel sectoren de grootste afnemer op de markt is en daardoor in zijn hoedanigheid als opdrachtgever een grote invloed heeft op het functioneren van de interne markt. De overheid is onder te verdelen in het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Om Rijksniveau wordt de richtlijn omgezet in nationale wetgeving. Vervolgens zijn zowel het Rijk, provincies,

⁶⁰ Commission regulation NO 1177/2009, art. 2 (1)

⁶¹ Rijksoverheid.nl, *Aanbesteden*

⁶² IPO, UvW, VNG, 2011, p. 2; Rijksoverheid.nl, *Duurzaam en sociaal inkopen*

⁶³ IPO, UvW, VNG, 2011, p. 2

⁶⁴ Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten

⁶⁵ Besluit Aanbestedingen speciale sectoren

⁶⁶ Pressman, Wildavsky, 1984, p. xxi

gemeenten en de waterschappen verantwoordelijk voor de uitvoering van de omgezette richtlijn. Bij de aankondiging van een opdracht is de overheid de aanbesteder. Vervolgens kunnen ondernemers inschrijven om kans te maken op de opdracht. Bij Europese aanbesteding handelt de overheid als een marktpartij; op gelijke voet met ondernemers.

4.3.2. Gedecentraliseerde eenheidsstaat

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Dit houdt in dat weliswaar veel taken zijn gedecentraliseerd, maar dat er centraal wordt gecoördineerd. Hier is sprake van governance, de Rijksoverheid coördineert het netwerk dat is ontstaan door onder meer europeanisering, decentralisatie en privatisering. Op veel terreinen staat het Europees recht boven het nationaal recht. Dus er is sprake van multi-level governance, omdat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat is met daarboven nog het Europese niveau.

Vanwege de verschillende posities en taken van de overheidsorganen kan verwacht worden dat ze andere standpunten innemen over beleidsvraagstukken, omdat ze andere percepties, belangen en prioriteiten hebben.⁶⁷ Dit maakt harmonieuze implementatie door Nederland in het geheel ingewikkeld. Op sommige beleidsterreinen zijn zowel de Europese Unie, het Rijk, de provincies, waterschappen en gemeenten actief. Terwijl bij ander beleid slechts enkele van deze actoren zich er mee bezighouden. Zo houden provincies zich bijvoorbeeld bezig met infrastructuur, terwijl gemeenten hier minder taken hebben liggen. De provincies hebben een coördinatie- en toezichtfunctie, in tegenstelling tot gemeenten die dicht bij de burger staan en meer uitvoerende taken hebben.⁶⁸ De prioriteiten kunnen hierdoor verschillen en implementatieproblemen kunnen ontstaan als de belangen van verschillende overheidslagen botsen.

Op het gebied van de Europese Unie zitten het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vaak op één lijn, omdat de belangen op dit gebied veelal overeenkomen.⁶⁹ Zo stellen ze onder meer ieder jaar gezamenlijk een lijst op met ‘Prioritaire Europese Onderwerpen’, onder andere op basis van het werkprogramma van de Europese Commissie. Voor 2011 vermeldden ze onder het kopje aanbesteden dat ze pleiten voor lastenvermindering en meer beleidsvrijheid.⁷⁰

Daarnaast vindt coördinatie plaats, onder meer in de vorm van een Europa-overleg tussen het Rijk, vertegenwoordigd door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Buitenlandse Zaken, de VNG en het IPO. Anderzijds vindt het Europa-overleg op het moment bijna niet plaats, omdat het niet veel wordt georganiseerd en er weinig ambtenaren op af komen. Tevens is er een Interdepartementaal Overleg Europese Aanbestedingen om te komen tot eenduidige uitvoering van de aanbestedingsrichtlijn. De VNG het IPO zijn hierin vertegenwoordigd.⁷¹ Dit overleg vindt plaats op ad-hoc basis. Als er een Europees punt speelt worden de VNG en het IPO gebeld door het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) om een overleg te plannen. Aan de basis van deze overleggen staat het ministerie van Buitenlandse Zaken die door middel van een fiche reageert op Europese zaken. Daarna wordt het betrokken ministerie aangewezen om het dossier op zich te nemen. De overleggen dragen het idee van een gedecentraliseerde eenheidsstaat uit en dragen bij aan een

⁶⁷ Bovens e.a., 2009, p. 46

⁶⁸ Neelen e.a., 2005, p. 89

⁶⁹ Interview VNG; interview IPO

⁷⁰ VNG, IPO, 2010

⁷¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2004, p. 27 -28

eenduidige uitvoering van de Europese aanbestedingsrichtlijn door de Nederlandse overheden.

4.3.3. Percepties op aanbestedingsbeleid

Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben over het algemeen voordeel van Europese aanbesteding, omdat het kan zorgen voor besparingen.⁷² De concurrentie door de verplichte Europese aanbesteding kan leiden tot een lagere prijs en hogere kwaliteit. Kostenbesparing en kwaliteitsverbetering maakt de uitgaven van belastinggeld beter te verantwoorden. Ook ondernemers hebben voordeel van de richtlijn, omdat door de openbaarheid van aanbestedingen er een grotere keuze is voor welke opdrachten ze in aanmerking willen komen. De percepties van deze actoren komen naar voren in hun reacties op het Groenboek Aanbesteden.

Het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen hebben gezamenlijk gereageerd op een door de Europese Commissie uitgeschreven consultatie; het Groenboek Aanbesteden. De reactie van het Rijk, die werd gecoördineerd door het ministerie van EL&I, komt hiermee overeen.⁷³ De Rijksreactie is in onderling overleg met de decentrale overheden ontwikkeld. Hierbij moet vermeld worden dat de diverse overheden eerst zelf het Groenboek hebben bestudeerd voordat is overlegd met de andere overheden. Ze hadden over het algemeen vergelijkbare percepties, belangen en prioriteiten. Bijgevolg bevatten de reacties van de decentrale koepelorganisaties en het Rijk dezelfde boodschap. Ten behoeve van de reactie op het Groenboek is in onderling overleg gekozen voor een uitgebreide Rijksreactie en een beknopte reactie van de decentrale koepelorganisaties. De reactie van de decentrale koepelorganisaties bevat onder andere voorbeelden uit de praktijk, die een aanvulling zijn op de Rijksreactie.

Het is opvallend dat de visies van de verschillende bestuurslagen op vrijwel alle punten overeenkomen. Dit sluit echter ook goed aan bij Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat. Doordat het Rijk het beleid van verschillende bestuurslagen coördineert wordt de kans op overeenstemming vergroot. Daarnaast kwamen de belangen van de betrokkenen op het gebied van aanbesteden overeen en dit komt dus terug in de reacties op het Groenboek Aanbesteden.

5. Doel van het onderzoek

Het onderzoek heeft als doel een verklaring te vinden waarom weinig grensoverschrijdend wordt aanbesteed. Ondernemers schrijven vrijwel niet in op overheidsopdrachten in een andere lidstaat. Het onderzoek richt zich daarom op de fase van de aanbestedingsprocedure waarin ondernemers inschrijven. Er is een gebrek aan wetenschappelijke literatuur over belemmeringen in deze fase van het aanbestedingsproces. Daarom wordt in dit onderzoek geïdentificeerd welke factoren volgens de betrokken actoren een belemmering vormen voor buitenlandse inschrijvers. De percepties van de Europese Commissie, VNO-NCW / MKB-Nederland en provincies worden vastgesteld. Daarnaast worden de percepties van de actoren in de context uiteengezet om het in perspectief te plaatsen

⁷² Kenniscentrum Europa decentraal e.a., 2006, p. 35

⁷³ Interview ministerie van EL&I

3. Theoretisch kader

Op basis van de beschrijving van de Europese context, het aanbestedingsbeleid en de Nederlandse praktijk in hoofdstuk 2 kan in dit hoofdstuk worden ingegaan op factoren die een rol spelen bij grensoverschrijdend aanbesteden. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op europeanisering en de invloed die dit heeft op beleid en de rol van de ambtenaar. In de tweede paragraaf wordt een onderscheid gemaakt tussen implementatie en overeenstemming en komen oorzaken van implementatieproblemen aan bod. In de derde paragraaf komen vervolgens factoren en mechanismen aan de orde die van invloed zijn op de mate waarin grensoverschrijdend wordt aanbesteed. Tot slot wordt in de vierde paragraaf aangegeven welke factoren worden meegenomen voor het onderzoek en mogelijk verklarende factoren zijn. Om het onderzoek te structureren wordt hierbij ingegaan op de locaties in de beleidscyclus waar discrepanties kunnen bestaan tussen beleid en praktijk.

1. Europeanisering

In deze paragraaf komt aan bod waar de grens ligt tussen de bevoegdheden van de Europese Unie en de mogelijkheid voor de lidstaten om eigen beleid te ontwikkelen.

1.1. Europees versus nationaal, regionaal en lokaal beleid

Door de grotere rol voor de Europese Unie is de ruimte voor lidstaten om eigen beleid te maken verkleind. Dit past bij het beeld dat de Europese Unie is ontwikkeld om harmonisatie te bewerkstelligen. De toename van de taken van de Europese Unie is gepaard gegaan met een toename van de regelgeving. Deze regelgeving wordt vaak gezien als ingewikkeld en onnodig bureaucratisch.⁷⁴

Nederlandse overheden wensen naast het Europese beleid ook eigen beleid te voeren. In het geval van de aanbestedingsrichtlijn is er discussie of de richtlijn hier genoeg ruimte voor laat. Aan de ene kant wordt beweerd dat overheden voldoende ruimte hebben om eigen beleid te voeren bij aanbestedingen, maar dat dit niet gebeurt omdat de aanbestedingsprocedure op zich al veel werk zou zijn.⁷⁵ Aan de andere kant vinden overheden vaak dat er te weinig ruimte is voor eigen beleid bij aanbestedingen. Volgens anderen wordt te weinig aanbesteed vanuit het gedachtegoed van de Europese Commissie, dus vanuit het idee van één markt zonder binnengrenzen.⁷⁶

1.2. Aanpassing van beleid

De europeanisering komt mede tot uiting in de vorm van het Europees recht. Het Europees recht heeft voorrang boven het nationale recht.⁷⁷ Daarnaast is sinds het arrest Van Gend en Loos⁷⁸ sprake van directe werking voor de burgers van alle Europese lidstaten. Directe werking houdt in dat een burger zich bij de nationale rechtbank kan beroepen op Europees recht.⁷⁹ Hierdoor heeft het Europees recht meer gewicht gekregen.

Europese regelgeving moet geïmplementeerd worden, omdat het boven het nationaal recht staat en hierin ook verankerd moet worden. Door de implementatie hebben lidstaten hun

⁷⁴ Herzog, 2011

⁷⁵ Manunza, 2007, p. 28

⁷⁶ Interview Manunza

⁷⁷ Zaak 106/77, Simmenthal

⁷⁸ Zaak 26/62, Van Gend & Loos

⁷⁹ Europa.eu, *De rechtstreekse werking van het Europese recht*

binnenlandse organisatiestructuur veranderd.⁸⁰ Er is sprake van europeanisering, want Europees (regelgevend) beleid heeft impact op nationale organisaties en nationaal beleid.⁸¹ Europeanisering is te onderscheiden naar drie niveaus. Bij de lichtste vorm wordt Europese regelgeving geïmplementeerd. Een stap verder worden organisatiestructuren in een land aangepast om bij te dragen aan de naleving van Europees beleid. Europeanisering is in zijn volste vorm aanwezig als vanuit de beleidsvelden van een lidstaat wordt gedacht en gehandeld vanuit een Europese idee.⁸²

De mate van Europeanisering wordt met name bepaald door de bestaande organisatiestructuur en nationale denkbeelden, want als deze zijn gericht op de Europese Unie zal Europees beleid beter geïmplementeerd en nageleefd worden.⁸³ De nationale denkbeelden over beleid zijn van belang, omdat deze van invloed zijn op de aansluiting van Europees beleid. Als de nationale denkbeelden botsen met het Europees beleid kan dit implementatie in de weg staan.⁸⁴

1.3. Europabewuste ambtenaar

De wijze waarop een ambtenaar handelt is van invloed op de mate waarin een overheid is geëuropeaniseerd.⁸⁵ Een overheid bepaalt of de Europese Unie een prioriteit is bij de ontwikkeling van beleid. Het is echter de ambtenaar die bij de uitvoering van het werk bepaalt in welke mate het Europese niveau voor ogen wordt gehouden. Als het Europese niveau niet wordt meegenomen bij de ontwikkelen van beleid dan kan dit verdere europeanisering belemmeren.⁸⁶

De aandacht voor de Europese Unie bij het Rijk en decentrale overheden is sterk toegenomen sinds het eind van de vorige eeuw.⁸⁷ Voor provincies heeft dit mede geleid tot de instelling van het Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel, waar alle provincies zijn vertegenwoordigd. Om de europeanisering van overheden verder te vergroten zijn verschillende programma's ontwikkeld. Europaproef is hiervoor kenmerkend en is bedoeld om het Europa-bewustzijn onder ambtenaren te vergroten. Europaproef houdt in dat overheden Europese wet- en regelgeving naleven, maar ook dat zij kansen die Europa biedt optimaal benutten.⁸⁸

2. Implementatie van Europese richtlijnen

In deze paragraaf komt de spanning tussen beleid en praktijk aan bod. Discrepancie tussen beleid en praktijk ontstaat gedurende de implementatie van en overeenstemming met richtlijnen. In Nederland wordt meer dan de helft van de Europese richtlijnen te laat omgezet. Ook de naleving is slechts in 25% van de gevallen voldoende.⁸⁹ In deze paragraaf ga ik in op oorzaken hiervan en manieren waarop dit verbeterd kan worden.

⁸⁰ Knill, Lehmkuhl, 2002, p. 255

⁸¹ Falkner, 2003, p. 1; Knill, Lehmkuhl, 2002, p. 256

⁸² Knill, Lehmkuhl, 2002, p. 256

⁸³ Knill, Lehmkuhl, 2002, p. 263

⁸⁴ Falkner, 2003, p. 12

⁸⁵ Checkel, 2001, p. 557

⁸⁶ Falkner, 2003, p. 11 - 12

⁸⁷ Nomden, Schout, 2000, p. 22

⁸⁸ Kenniscentrum Europa decentraal e.a., 2008, p. 7

⁸⁹ Algemene Rekenkamer, 2008, p. 10 - 11

2.1 Het implementatieproces

De implementatie van Europese regelgeving door overheden kan opgesplitst worden in verschillende stappen in het proces. Implementatie in ruimere zin duidt op het gehele proces van de inwerkstelling tot aan de naleving van Europese regelgeving.⁹⁰ In het geval van Europese richtlijnen is omzetting in nationale wetgeving een onderdeel van het implementatieproces.⁹¹ Implementatie in ruimere zin omvat de inwerkstelling op Europees niveau, de omzetting in nationale wetgeving door het Rijk, de vertaling naar operationele regelgeving en de naleving van regelgeving door het Rijk en decentrale overheden. De omzetting door het Rijk bevat onder meer het doorgeven van de omgezette wetgeving aan de Europese Commissie.⁹² Vervolgens dient de nationale wetgeving vertaald te worden naar operationele regelgeving. Op basis van de operationele regelgeving kan de richtlijn nageleefd worden. Naleving houdt in dat na de eenmalige implementatie de nieuwe ontwikkelingen worden bijgehouden zodat blijvend aan de richtlijn wordt voldaan. Na deze verplichte punten van implementatie kan de uitvoering van de richtlijn door een overheid leiden tot overeenstemming met de doelen van de Europese Commissie, omdat het een gelijk effect heeft. Overeenstemming staat niet gelijk aan naleving van de richtlijn, omdat de richtlijn ruimte kan laten voor interpretatie door nationale of decentrale overheden en er zo een discrepantie tussen beleid en praktijk kan ontstaan. Dit kan zorgen voor een verschil tussen de uitvoering van de richtlijn en het beoogde doel met de richtlijn en het gemeenschapsrecht. Om overeenstemming te bereiken hoeven de doelen niet gelijk te zijn, maar ze moeten wel verenigbaar zijn en eenzelfde effect hebben. Bij overeenstemming wordt dus meer bijgedragen aan het realiseren van de doelen van de Commissie dan als de richtlijn alleen wordt nageleefd.

Het onderzoek richt zich op de laatste aspecten van implementatie, namelijk de vertaling naar operationele regelgeving, de naleving van en de niet verplichte overeenstemming met de richtlijn. De overeenstemming wordt niet alleen beïnvloed door de uitvoering van de richtlijn door provincies, maar onder andere ook door de bedrijven op de markt, omdat zij bepalen of ze inschrijven op een aanbestedingsprocedure van de overheid. (Zie kader in figuur 3.1.)



Figuur 3.1: Implementatieproces van Europese richtlijnen

2.2 Implementatie en overeenstemming

2.2.1. Geen implementatie

De omgang van overheden met Europese regelgeving kan sterk uiteenlopen. Dit heeft te maken met een aantal samenhangende factoren.

⁹⁰ Pressman, Wildavsky, 1984, p. xxi

⁹¹ Mortelmans e.a., 2004, p. 17

⁹² Falkner, 2003, p. 8

Een gebrek aan kennis over Europees beleid kan een goede implementatie in de weg staan, want als overheden niet op de hoogte zijn van bepaalde regelgeving dan zullen ze ook zo handelen.⁹³ Kennis hangt samen met de keuze van een overheid om prioriteit te geven aan Europese aangelegenheden. Een overheid is vervolgens geëuropeaniseerd als de Europese Unie een structureel element is van zowel het politieke als het bestuurlijke deel van de organisatie.⁹⁴ Het prioriteit geven aan Europese aangelegenheden kan leiden tot het vrijmaken van capaciteit hiervoor en uiteindelijk tot europeanisering van de overheid. De belangen van overheden bij Europees beleid voor de eigen organisaties is dus van belang voor de omgang van overheden met Europese regelgeving.

Naast prioritering speelt een andere factor een rol. De Europese Unie en bijbehorende regelgeving wordt vaak als lastig ervaren. De Europese Commissie ziet bijvoorbeeld de aanbestedingsrichtlijn als een kans voor de realisatie van de interne markt, terwijl decentrale overheden de richtlijn wellicht als lastig ervaren en de voordelen van de interne markt minder zien.⁹⁵ Dit bleek bijvoorbeeld bij de omzetting van de Europese aanbestedingsrichtlijnen in het Bao en Bass, in 2006. Dat jaar gingen 70 % van de vragen van decentrale overheden die Kenniscentrum Europa decentraal ontving over aanbesteding. Dit in tegenstelling tot veel lagere percentages in andere jaren.⁹⁶

Deze onduidelijkheid komt onder meer voort uit het bestaan van een grijs gebied. Hoewel beleidsmakers trachten richtlijnen zo te formuleren dat het beoogde doel wordt bereikt blijft er een grijs gebied bestaan waaraan de praktijk invulling kan geven. Het grijze gebied leidt geregeld tot rechtszaken waardoor jurisprudentie ontstaat die de richtlijn nader definieert. Hierdoor ontstaat een toename van regelgeving om het beoogde doel te realiseren en dus de discrepantie met de praktijk te verminderen. Als een overheid weinig prioriteit geeft aan het bijhouden van de jurisprudentie kan dit leiden tot een gebrek aan kennis en het niet naleven van de regelgeving.

2.2.2 Implementatie, maar geen overeenstemming

Verschillende factoren kunnen de oorzaak zijn van een gebrek aan overeenstemming en er zijn meerdere oplossingen mogelijk om de overeenstemming te vergroten. Deze oorzaken en oplossingen kunnen ook toepasbaar zijn voor implementatie, maar voor dit onderzoek ligt de focus op overeenstemming.

De kwaliteit van beleid is afhankelijk van de inhoud van het beleid zelf en de mogelijkheid om het te implementeren.⁹⁷ Als het beleid wel te implementeren is kan het zijn dat er toch geen overeenstemming is. De Europese Commissie kan een richtlijn geformuleerd hebben die niet strookt met het beoogde doel van de Commissie, omdat de formulering niet overeenstemt met het beoogde doel. Implementatie van de richtlijn zal dan ook niet leiden tot overeenstemming met het beoogde doel. Om beter beleid te maken is het voor beleidsmakers nodig om de uitwerking van het beleid in de praktijk te evalueren en hiervan te leren. De Commissie heeft daarom een Groenboek Aanbesteden gepubliceerd om aan de praktijk te

⁹³ Tweede Kamer 21 109, nr. 117, geciteerd in Van den Brink, 2004, p. 31

⁹⁴ De Rooij, 2003, p. 16

⁹⁵ Europadecentraal.nl, *Europese Commissie houdt bijeenkomst over Single Market Act*

⁹⁶ Kühler, 2007, p. 29

⁹⁷ Pressman, Wildavsky, 1984, p. xv

vragen hoe de aanbestedingsrichtlijn werkt. Daarnaast moeten de medewerkers die beleid implementeren leren van de evaluatie om beleid in de toekomst beter te implementeren.⁹⁸

2.3. Oorzaken van gebrek aan implementatie en overeenstemming

Deze paragraaf bepaald per niveau welke factoren een oorzaak kunnen zijn van een gebrek aan implementatie en overeenstemming.

2.3.1. Principaal-agent relatie van de Europese Unie en de lidstaten

De principaal-agent theorie is gebaseerd op een contract tussen een opdrachtgever, een principaal, en een uitvoerder; een agent. In dit geval zou de Europese Unie de principaal zijn en de lidstaten de agent. Volgens deze theorie zou de Europese Unie regelgeving opstellen waarbij de lidstaten er vervolgens naar moeten handelen. Dit is het geval, want hoewel de vorm van de regelgeving op Europees niveau wordt bepaald door de lidstaten is het de Europese Unie die bepaalt. De stem van de afzonderlijke lidstaten is niet doorslaggevend. Doordat Nederland lid is van de Europese Unie verplicht het zich Europese regelgeving na te leven. De Europese Unie legt de lidstaten wel regelgeving op, maar er is geen sprake van een contract waarbij beide partijen hebben toegezegd. Wel is er een lidmaatschap waardoor het verplicht is regelgeving na te leven. Dit lidmaatschap is echter voor zo een breed scala aan beleidsterreinen, dat geen sprake is van een contract voor elke richtlijn of verordening afzonderlijk.

De principaal-agent theorie gaat in dit verband niet volledig op, maar toch zijn er verschillende problemen in deze relatie die hier van toepassing zijn. Ten eerste is sprake van een risico, omdat de principaal afhankelijk is van de agent en niet over volledige informatie beschikt om de agent te controleren. Dit is een risico, omdat de agent tegengestelde belangen kan hebben. De principaal wil dat de agent hard werkt, maar de agent wil het wellicht rustig aan doen.⁹⁹ In het geval van de Europese Unie blijkt dat als lidstaten veel nationale wetgeving moeten veranderen om te voldoen aan het Europees recht ze deze moeite vaak niet nemen als het slechts kleine aanpassingen betreft.¹⁰⁰ Ten tweede kunnen de principaal en agent risico's anders inschatten, omdat ze andere beleidsdoelen nastreven. Dit kan leiden tot een andere aanpak van problemen.¹⁰¹ Als de prioriteiten anders liggen kan het voorkomen dat er onvoldoende capaciteit is voor de naleving van het Europees recht.¹⁰²

2.3.2. Nationale belemmeringen

De implementatie van en overeenstemming met Europees beleid kan al in een vroeg stadium belemmerd worden. Als op nationaal niveau één (collectieve) actor bepaalt hoe wordt omgegaan met Europees beleid kan dit de impact van Europees beleid verkleinen.¹⁰³ Daarnaast kan de institutionele structuur van een staat een belemmering zijn.¹⁰⁴ Het is gebruikelijk dat een Europese richtlijn binnen twee jaar moet worden omgezet in nationale wetgeving. Als de inwerkingtreding van een wet in een lidstaat bijvoorbeeld alleen mogelijk is als er ten minste twee parlementen over hebben gestemd kan het zijn dat de implementatie niet op tijd gebeurt. In Nederland blijkt dat als er meerdere ministeries betrokken zijn bij de

⁹⁸ Pressman, Wildavsky, 1984, p. xviii

⁹⁹ Eisenhardt, 1989, p. 57-74

¹⁰⁰ Falkner, 2003, p. 4; Knill, Lehmkuhl, 2002, p. 261; Tallberg, 2002, p. 627 – 632

¹⁰¹ Eisenhardt, 1989, p. 57-74

¹⁰² Tallberg, 2002, p. 627 - 632

¹⁰³ Knill, Lehmkuhl, 2002, p. 261

¹⁰⁴ Checkel, 2001, p. 580

omzetting van een richtlijn dit leidt tot bijna 80 % vertraging. Ook het niveau van wetgeving is van invloed, want bij een hoog niveau, bijvoorbeeld formele wetten, worden de Tweede Kamer en de Raad van State betrokken. Tot slot is er in Nederland een gebrek aan nationaal toezicht. Er is weliswaar een Interdepartementale Commissie Europees Recht-implementatie om de omzetting van Europees recht door de ministeries te bespreken, maar deze commissie heeft geen macht om bindende besluiten te nemen.¹⁰⁵

2.3.3. Discretionaire ruimte van de ambtenaar

Een gebrek aan overeenstemming kan veroorzaakt worden door de wijze waarop een ambtenaar beleid uitvoert.¹⁰⁶ Een ambtenaar is, net als Nederland als lidstaat, de agent in de principaal-agent relatie met de Europese Unie. De Europese Unie is voor het succes van beleid mede afhankelijk van de uitvoering door de Nederlandse overheid in zijn geheel, maar ook van de werkwijze van individuele ambtenaren. Een ambtenaar vergelijk ik in dit opzicht met een street-level bureaucrat. Dit is een ambtenaar die in direct contact staat met de burgers bij de uitvoering van het werk en een substantiële discretionaire ruimte heeft om zelf keuzes te maken.¹⁰⁷ Bij Europese aanbestedingen zijn ambtenaren betrokken die direct contact hebben met ondernemers om te bepalen of een opdracht hen wordt gegund. De discretionaire ruimte is echter gering, omdat de regelgeving over aanbesteden gedetailleerd is. Daarnaast is de discretionaire ruimte aanwezig voor de provincie als instituut en niet voor slechts één ambtenaar. De provincie bepaalt hoe wordt omgegaan met Europese regelgeving. Op basis daarvan handelen de betrokken ambtenaren binnen hun geringe discretionaire ruimte. Er kan dus niet volledig worden gesproken van een street-level bureaucrat, omdat de discretionaire ruimte gering is. Toch zijn bepaalde ideeën van de theorie over de street-level bureaucrat bruikbaar voor dit onderzoek. De individuele ambtenaar kan namelijk wel een toename van europeanisering in de weg staan door de regels slechts na te leven en ze niet volledig aan te laten sluiten aan de structuur en beleidscultuur van de organisatie.¹⁰⁸

Een gebrek aan overeenstemming kan onder andere ontstaan als de belangen van provincies afwijken van de belangen van de beleidsmakers en ze het beleid anders kunnen interpreteren.¹⁰⁹ Daarom trachten de Europese Commissie en het Hof van Justitie de discretionaire ruimte op te vullen met regelgeving en jurisprudentie om overeenstemming te bereiken. Hierdoor ontstaan zwaardere administratieve lasten.¹¹⁰ Dit kan er toe leiden dat regelgeving minder wordt nageleefd. Om de lasten te verminderen en toch te zorgen voor overeenstemming zal de discretionaire ruimte anders ingevuld moeten worden dan door het op te vullen met meer regelgeving.

Een ambtenaar, die de provincie vertegenwoordigt, tracht de discretionaire ruimte zo op te vullen dat het werk wordt vereenvoudigd. Dit kan bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een routine om de taken uit te voeren als er weinig middelen zijn. Hiermee kan onbewust worden gezorgd voor een herformulering van het beleid, in plaats van dat het beleid wordt uitgevoerd dat is opgelegd. Routines kunnen ook helpen om de taak consequent uit te voeren. Dit kan bijdragen aan gelijke kansen voor ondernemers op een overheidsopdracht. Daarnaast kan een routine zorgen voor bescherming, want als een burger het niet eens is met functioneren van de

¹⁰⁵ Algemene Rekenkamer, 2008, p. 12 - 13

¹⁰⁶ Checkel, 2001, p. 557

¹⁰⁷ Lipsky, 1980, p. 3

¹⁰⁸ Falkner, 2003, p. 12

¹⁰⁹ Lipsky, 1980, p. 17

¹¹⁰ IPO, UvW, VNG, 2011

provincie dan kan gesteld worden dat het een standaard routine is en de burger dus hetzelfde is behandeld als alle anderen.¹¹¹ Bij Europese aanbestedingen worden selectiecriteria opgesteld voordat wordt bepaald wie de opdracht wordt gegund. Na de gunning kunnen de afgewezen ondernemingen bezwaar maken, maar de provincie kan de selectie verantwoorden als de procedure voldoende is gevolgd.

2.4. Het bereiken van implementatie en overeenstemming met Europees beleid

De Europese Unie heeft een bijzondere samenstelling. De principaal-agent theorie gaat niet volledig op, maar de genoemde risico's spelen wel een rol bij de relatie tussen de Europese Unie en de lidstaten. Om de risico's van een principaal-agent relatie te verkleinen, zijn meerdere controlemechanismen mogelijk. Zoals monitoring door de principaal van de agent, omdat de agent dan weet dat gelet wordt op het functioneren. Daarnaast kan een positieve uitkomst voor de principaal gekoppeld worden aan een positieve uitkomst voor de agent.¹¹²

Internationale organisaties, zoals de Europese Unie, zijn ieder voor zich op een bepaalde manier gevormd en zijn niet volledig te vergelijken. Dit geldt voor alle type organisaties, want het succes van de implementatie van beleid hangt af van de aansluiting met de plek waar het beleid geïmplementeerd moet worden.¹¹³ Internationale organisaties hebben echter wel vergelijkbare problemen, omdat deze gepaard gaan met lastigere problemen van toezicht en handhaving dan bijvoorbeeld bij staten.

Ondanks dat de Europese Commissie slechts in geringe mate toezicht kan houden, is de werking van Europees beleid afhankelijk van de uitvoering door de lidstaten. Dit probleem kan op verschillende manieren worden aangepakt. Volgens sommigen kan naleving van Europees beleid het beste worden afgedwongen door monitoring en sancties, terwijl het volgens anderen gaat om management. Hierbij wordt, in plaats van straffen bij het niet naleven, gekozen voor ondersteuning en oplossingsgerichtheid door transparantie en door ondersteuning te bieden bij de interpretatie en uitvoering van Europese regelgeving. Er zijn echter ook theoretici die stellen dat de mechanismen van management en afdwingen voor de Europese Unie het effectiefst zijn als ze worden gecombineerd.¹¹⁴

De combinatie van management en afdwingen speelt zich af op twee niveaus. Op Europees niveau houdt de Europese Commissie zich bezig met monitoring van de uitvoering van het beleid door de lidstaten. Als dit niet het gewenste effect van naleving heeft kan gekozen worden voor de inbreukprocedure. In dat geval kan een lidstaat voor het Europees Hof van Justitie belanden en sancties opgelegd krijgen. De inbreukprocedure in zijn geheel bestaat uit een combinatie van de management en afdwing strategie, want de Commissie oefent druk uit op een lidstaat voordat de lidstaat voor het Hof wordt gedaagd.¹¹⁵

Op het niveau van de lidstaten wordt ook bijgedragen aan de naleving van Europees beleid. Zo kunnen zowel individuen als private partijen bij de nationale rechtbank een beroep doen op hun Europese rechten en naleving eisen. Dit kan er toe leiden dat een rechtbank een vraag stelt aan het Europees Hof voor interpretatie van bijvoorbeeld een richtlijn. Het gebruik van deze mogelijkheid draagt bij aan de naleving van het Europees recht. Daarnaast is er door het

¹¹¹ Lipsky, 1980, p. 100

¹¹² Eisenhardt, 1989, p. 57-74

¹¹³ Pressman, Wildavsky, p. 180

¹¹⁴ Checkel, 2001, p. 851; Tallberg, 2002, p. 609 – 610

¹¹⁵ Tallberg, 2002, p. 615 - 617

Europees Hof en de Commissie voor gezorgd dat het voor lidstaten meer noodzakelijk wordt om regelgeving na te leven. Zo kunnen individuen en private partijen een bedrag ontvangen van de overheid ter compensatie van de schending van hun Europese rechten. Daarnaast heeft de Commissie beleid ontwikkeld om de kennis van Europees recht bij de lidstaten en hun burgers te vergroten.¹¹⁶ Ook trainingen voor de betrokken ambtenaren dragen bij aan naleving en uniformering van het beleid.¹¹⁷ De dreiging van sancties blijft echter noodzakelijk, omdat de lidstaten anders kunnen meeliften met de voordelen die andere lidstaten creëren door het beleid wel te handhaven.¹¹⁸

Naast deze algemene controlemechanismen wordt in Nederland voorrang gegeven aan de omzetting van Europese richtlijnen als er ook nationaal recht geïmplementeerd moet worden. Toch is de implementatie van Europees recht nog onvoldoende. De Algemene Rekenkamer adviseerde daarom in een vroeg stadium te beginnen met de voorbereidingen voor implementatie. Daarnaast zou het kabinet één bewindspersoon kunnen aanwijzen die collega-ministers aanspreekt op achterstanden van de omzetting van onder andere Europese richtlijnen.¹¹⁹

2.5. De Europese aanbestedingsrichtlijn in de praktijk

In deze paragraaf komt de discrepantie tussen het doel van de Europese Commissie en de praktijk bij overheden aan bod. Het effect dat de Commissie wenst te bereiken komt niet volledig overeen met wat in de praktijk wordt gerealiseerd.

Volgens de Commissie is het doel van de interne markt het welzijn van de burgers.¹²⁰ De interne markt dient vervolgens om een sociale markteconomie te realiseren waarbij volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang centraal staan.¹²¹ In de praktijk is sprake van een economische en monetaire unie, maar de interne markt is nog niet gerealiseerd. Dit is een constant doorlopend proces.¹²² De huidige aanbestedingsrichtlijn heeft in de afzonderlijke lidstaten voor economisch groei gezorgd, maar van een grensoverschrijdend aspect is minder sprake. Dit hoeft geen probleem te zijn voor de realisatie van de interne markt, maar grensoverschrijdende Europese aanbesteding kan wel een bijdrage leveren aan de realisatie hiervan.¹²³

In dit kader moet onderscheid worden gemaakt tussen het niet naleven van de richtlijn en het effect dat vanuit de Europese Commissie wordt beoogd met de richtlijn. Als de richtlijn wordt nageleefd hoeft dat niet te betekenen dat het beoogde effect en dus overeenstemming ontstaat. Van de Europese organen is het met name de Commissie die wenst dat aanbesteding grensoverschrijdend gebeurt. Er van uitgaande dat de richtlijn wordt nageleefd is de discrepantie te vinden in de positie van de Commissie en de praktijk. Vanuit de praktijk wordt het doel van de Commissie niet altijd gedeeld, omdat andere doelen voor de praktijk wellicht belangrijker zijn dan een interstatelijk effect bij Europese aanbesteding.

¹¹⁶ Tallberg, 2002, p. 620 - 623

¹¹⁷ Lipsky, p. 209; Ministerie van BZK, 2004, p. 24

¹¹⁸ Jacobson, Brown Weiss, 1998

¹¹⁹ Algemene Rekenkamer, 2008, p. 18 - 19

¹²⁰ Art. 3(1) VEU

¹²¹ Manunza, 2010, p. 75

¹²² Ambtenbrink e.a., 2010, p. 77

¹²³ Interview Manunza

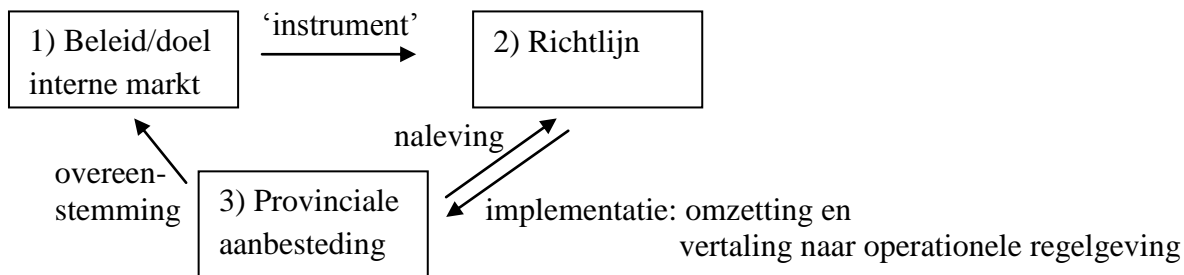
Als de percepties van de lidstaten en decentrale overheden niet stroken met het doel van de Commissie is sprake van een agency probleem. Hierdoor is het mogelijk dat het effect dat de Commissie beoogt niet gerealiseerd wordt, want de discrepantie kan er toe leiden dat decentrale overheden anders omgaan met aanbesteden dan de Commissie voor ogen stond. Dus ook als decentrale overheden handelen volgens de richtlijn is het nog mogelijk dat het door de Commissie beoogde effect niet gerealiseerd wordt, omdat het een ander effect heeft dan wat de Commissie voor ogen had. Het is ook mogelijk dat andere doelen toch tot het effect leiden dat de Commissie had beoogd.

3. Belemmeringen voor internationaal aanbesteden

In deze paragraaf komt aan bod welke belemmeringen voor grensoverschrijdende aanbesteding kunnen plaatsvinden op verschillende momenten in de beleidscyclus.

3.1. Beleidscyclus

Binnen het proces van beleidsontwikkeling tot de uitvoering, de beleidscyclus, zijn verschillende locaties waarop een verschil tussen beleid en praktijk kan ontstaan. Ten eerste kan het doel dat de Commissie stelt niet gerealiseerd worden doordat de richtlijn niet het juiste instrument is, of zo geformuleerd is dat het beoogde doel niet wordt nagestreefd. Ten tweede kan discrepantie bestaan doordat Europese richtlijnen niet worden geïmplementeerd. Dit houdt in dat de richtlijn niet wordt omgezet, of wel wordt omgezet, maar niet wordt vertaald naar operationele regelgeving. In beide gevallen wordt de richtlijn niet nageleefd. Ten derde kan er discrepantie bestaan als de richtlijn wel voldoende is geïmplementeerd, maar het beoogde doel van de beleidsmakers niet volledig wordt gerealiseerd door de naleving. In dit geval is wel sprake van implementatie, maar niet van overeenstemming. Als overeenstemming ontbreekt dan kan de beleidscyclus weer opnieuw beginnen, want wellicht kan een ander instrument ontwikkeld worden om het beoogde doel na te streven. Dit onderzoek is gericht op mogelijke discrepanties door de wijze van implementatie, naleving en overeenstemming met de richtlijn door provinciale aanbesteding. (Zie figuur 3.2.)



Figuur 3.2: Beleidscyclus Europese richtlijnen

3.2. Instrument: van beleid/doel interne markt → richtlijn

Een mogelijke belemmering voor grensoverschrijdend verkeer is dat het gekozen instrument niet het beoogde doel nastreeft. De richtlijn is dan niet op de juiste manier geformuleerd. In dat geval is bij de aanbestedingsrichtlijn geconcludeerd, op basis van een analyse van contracten na Europese aanbesteding, dat 'the procurement rules that the EU has framed as part of the Single Market initiative are unlikely to achieve their intended effect'¹²⁴ De richtlijnen waren bedoeld om, aan de hand van competitie, efficiëntie en lagere kosten te

¹²⁴ Cox, Furlong, 1997, p.19

bereiken. De richtlijnen zouden volgens de Europese Commissie een succes zijn in het geval van een ‘significant increase in the number of cross-border contract awards to non-national suppliers’¹²⁵.

3.3. Implementatie/naleving: van richtlijn → provinciale aanbesteding en terug

Overeenstemming: van provinciale aanbesteding → beleid/doel interne markt

Voor deze paragraaf zijn twee stappen in de beleidscyclus samengevoegd, omdat dit beter aansluit bij de praktijk van Europese aanbesteding. In de praktijk wordt geen direct onderscheid gemaakt tussen implementatie, naleving en overeenstemming met de richtlijn. In plaats daarvan worden – in overeenstemming met de aanbestedingsrichtlijn en het besluit BAO - drie fasen in het aanbestedingsproces onderscheiden.

- Fase 1: Aankondiging: Een aanbestedende dienst maakt een aankondiging van een overheidsopdracht bekend waarin hij zijn behoeften en eisen vermeldt, die door hem in die aankondiging of in een beschrijvend document worden omschreven.¹²⁶ Tot deze fase reken ik in het kader van dit onderzoek ook de voorbereiding van de aankondiging, waarin eventuele complementaire doelen van de provincie kunnen worden bepaald, zoals duurzaamheid.
- Fase 2: Inschrijving: Ondernemers kunnen inschrijven op de aanbestedingsprocedure om kans te maken op de opdracht.
- Fase 3: Gunning: De aanbestedende dienst gunt de opdracht aan een inschrijver op basis van de prijs en de criteria die in de aankondiging waren opgenomen.

Uit het onderzoek bij de provincies is gebleken dat er vrijwel geen buitenlandse inschrijvers zijn. Dit duidt er op dat het antwoord op de vraag waarom weinig grensoverschrijdend wordt aanbesteed moet worden gezocht in de eerste twee fasen. Immers, als er inderdaad weinig buitenlandse inschrijvers zijn kan ook niet empirisch onderzocht worden of en hoe hen de opdracht wordt gegund en wat het effect daarvan is op aanbesteding door provincies. In dit onderzoek ligt de nadruk op fase 2, de feitelijke inschrijving door ondernemers, waarin mogelijke belemmeringen zich manifesteren.

3.3.1. Fase 1: aankondiging door de provincie

In de fase van aankondiging is de provincie verplicht selectiecriteria op te stellen om aan te geven aan welke criteria ondernemers moeten voldoen om kans te maken op een bepaalde overheidsopdracht. De wijze waarop dit gebeurt, is van invloed op welke organisaties inschrijven. Als een grote opdracht wordt aanbesteed dan heeft het MKB bijvoorbeeld minder mogelijkheden om deze opdracht uit te voeren dan een grote ondernemer. Ook kunnen de opdrachten minder interessant worden voor innovatieve ondernemers als de opdracht gedetailleerd wordt aanbesteed en geen ruimte laat voor ideeën van de ondernemer. Daarnaast kan de provincie eisen stellen aan inschrijvers waardoor bepaalde ondernemers geen kans maken. Dit hoeft geen probleem te zijn, want als een provincie duurzaamheid nastreeft dan moet een ondernemer bijvoorbeeld een certificaat hebben. Het kan wel een probleem worden als de eisen discriminerend werken tegen de regels van de richtlijn in. Het is bijvoorbeeld verboden om de selectiecriteria zo te formuleren dat wordt toegeschreven naar een bepaalde onderneming aan wie de provincie de opdracht wilt gunnen. Als een opdracht echter certificaten vereist die niet gelijk zijn aan de certificaten in andere landen dan kan dit een belemmering vormen. Hier kan dan wel sprake zijn van dezelfde kwaliteiten, maar het

¹²⁵ Cox, Furlong, 1997, p.19

¹²⁶ BOA, art.29

vereiste certificaat is anders.¹²⁷ Let wel, het gaat in deze fase van het aanbestedingsproces om eisen die de provincies stelt en niet om nationale vereisten. Volgens een onderzoek van de Commissie zijn er ‘many administrative barriers to market access that in practice act as discrimination against foreign bidders, such as requirements to submit additional certificates or permits which can be required from non-national bidder. These are perceived as an obstacle’¹²⁸.

3.3.2. Fase 2: inschrijving door ondernemers

Tijdens de tweede fase kunnen verschillende belemmeringen bestaan voor ondernemers om in te schrijven op een aanbestedingsprocedure in een andere Europese lidstaat.

Taal

Eén van deze belemmering is de taal. ‘The language barrier – the fact that different countries have different native languages – has been documented in numerous studies as adversely affecting international trade’¹²⁹. De taalbarrière kan worden weergegeven in ‘the Language Barrier Index (LBI), [it] quantifies international language barriers by measuring the dissimilarity between the main languages of trading partners’¹³⁰. Bij een toename van de LBI met 10 %, dus een toename van het taalverschil tussen landen, dan kan dit zorgen voor een afname van 7 tot 10 % van de handel tussen twee landen.¹³¹ Een onderzoek van de Europese Commissie geeft vergelijkbare berichten, namelijk dat een verschil in taal voor bijna 75 % van de onderzochte ondernemers een reden is om niet in een andere land mee te dingen naar een overheidsopdracht.¹³² De Commissie stelt dat ‘language barriers exists. Or, to put it the other way round, that a common language facilitates cross-border procurement’¹³³. Deze redenering klopt naar mijn inzien niet. De Commissie concludeert dat de taalbarrières bestaan op basis van de percepties van ondernemers. Dit kan op die wijze vastgesteld worden, maar niet omgedraaid zoals de Commissie doet. Een gedeelde taal zal niet (direct) leiden tot meer grensoverschrijdende aanbesteding, want andere factoren spelen ook een rol.

Kosten

Een andere belemmeringen om in het buitenland mee te dingen naar een opdracht zijn de kosten. De kosten voor ondernemers om een opdracht uit te voeren in het buitenland zijn hoger dan in eigen land. Dus ‘if the aim of the government is to minimize its procurement costs’ en ‘if the domestic firms’ profits enter the government’s objective function along with procurement cost, the government should always offer preferences to the domestic firms’¹³⁴. ‘Foreign firms are commonly discriminated against relative to domestic firms in the award of procurement contracts.’¹³⁵

Naast de prijs wordt de aanbieding die een ondernemer doet beoordeeld op basis van complementaire doelstellingen van de aanbieder. Als een buitenlandse inschrijver aan de complementaire doelen voldoet en een nationale inschrijver niet dan is de kans groter dat een

¹²⁷ Jiang, 2008, p. 91

¹²⁸ Europese Commissie, 2011, *Commission staff working paper*, p. 144

¹²⁹ Ku, Zussman, 2010, p. 250

¹³⁰ Lohmann, 2011, p. 159

¹³¹ Lohmann, 2011, p. 160

¹³² Europese Commissie, 2011, *Commission staff working paper*, p. 141

¹³³ Europese Commissie, 2011 *Final report*, p. 80

¹³⁴ McAfee, McMillan, 1989, p. 304

¹³⁵ Branco, 1994, p. 76

buitenlandse inschrijver de opdracht wordt gegund. Echter ‘if domestic firms’ profits enter the social welfare function with the same weight as consumer surplus, the government should always offer a price preference to domestic industry’¹³⁶. Wederom maken nationale inschrijvers dus meer kans op de opdracht. Daarom zullen buitenlandse inschrijvers minder snel geneigd zijn in te schrijven op een aanbestedingsprocedure in het buitenland.

In tegenstelling tot bovenstaande ziet slechts 14 % van de onderzochte ondernemers, volgens de Eurobarometer¹³⁷, de kosten voor het uitvoeren van een opdracht in een andere lidstaat als een belemmering. De lokale concurrentie wordt echter wel als een belemmering aangemerkt door 62 % van de ondervraagde ondernemingen. Lokale competitie kan een verlengde zijn van een verschil in kosten, want als lokale ondernemers minder kosten hebben dan brengt dit een voordeel met zich mee dat de positie van lokale ondernemers versterkt.

Belemmerende regelgeving en beleid

Naast de kosten bestaan er non-tarif barriers, een non-tarif barrier is ‘any regulation of trade other than a tariff or other discretionary policy that restricts international trade ... [it is] a non-neutral governmental policy that supports or penalizes (setting market distortions) special sectors of the economy’¹³⁸. Deze regelgeving en beleid kunnen zowel op Europees als nationaal niveau bestaan. Lidstaten hebben technische nationale regelgeving geformuleerd over de eisen die bijvoorbeeld aan producten gesteld worden.¹³⁹ Dit is dus niet gericht op de eerste fase in het aanbestedingsproces, omdat de provincies in dit geval de eisen niet formuleren. Het is van toepassing op de inschrijving door ondernemers, omdat zij minder in een andere lidstaat zullen inschrijven als daar andere regelgeving is en andere eisen worden gesteld.

Organisatiestructuur en -cultuur

Daarnaast kunnen verschillen tussen de cultuur van lidstaten een belemmering vormen. De cultuur duidt hier op de verschillen in organisatieculturen. ‘Cultuur is in wezen opgebouwd uit interpretaties van een wereld alsmede de handelingen en voorwerpen waarin die interpretaties tot uitdrukking komen.’¹⁴⁰ De ‘cultuur beïnvloedt de manier van denken en analyseren ... Zo beïnvloedt ze ook het proces van strategievorming’¹⁴¹ Ook bij Europese aanbesteding verschilt de werkwijze enigszins per organisatie, omdat culturen verschillen. Ondanks dat de aanbestedingsrichtlijn vereist dat eenzelfde werkwijze wordt toegepast is er ruimte in de richtlijn waardoor verschillen tussen lidstaten blijven bestaan. De verschillen kunnen tussen landen groter zijn dan binnen één land, omdat naast de cultuur de organisatiestructuur grotere verschillen kent tussen landen. Verschillen in organisatieculturen en -structuren kunnen het voor ondernemers lastig maken om in een andere lidstaat in te schrijven, omdat ze onvoldoende bekend zijn met de werkwijze in een ander land.

Type opdracht

Zoals in hoofdstuk 2 al aan bod is gekomen zijn er drie type overheidsopdrachten: werken, leveringen en diensten. Deze type opdrachten hebben verschillende kenmerken die van invloed kunnen zijn op de keuze voor ondernemers om in een andere lidstaat in te schrijven

¹³⁶ McAfee, McMillan, 1989, p. 299

¹³⁷ Europese Commissie, 2006, Eurobarometer

¹³⁸ Sarfati, 1998, p. 5

¹³⁹ Sarfati, 1998, p. 5 - 6

¹⁴⁰ Mintzberg e.a., 2007, p. 245

¹⁴¹ Mintzberg e.a., 2007, p. 248

op een aanbestedingsprocedure. Voor leveringen zijn er weinig middelen en mensen nodig om de opdracht uit te voeren. Dit maakt het niet onaantrekkelijk voor buitenlandse ondernemers. Bij diensten zijn ook mensen nodig, maar vaak voor langere tijd op locatie met meer middelen. Dit is dus al minder aantrekkelijk voor buitenlandse ondernemers dan leveringen. Voor werken zijn over het algemeen de meeste mensen en middelen op locatie vereist zijn. Opdrachten voor werken zijn het type opdracht dat het minst aantrekkelijk is voor buitenlandse inschrijvers.¹⁴²

3.3.3. Fase 3: gunning van de opdracht

In de eerste fase (aankondiging) werden selectiecriteria opgesteld voor het type onderneming. In tegenstelling tot fase 1, wordt in de laatste fase een keuze gemaakt op basis van hoe ondernemers de opdracht uitvoeren, dus de aanbidding. De opdracht wordt gegund aan de ondernemer met de beste aanbidding. De manier waarop de gunning verloopt is een weinig onderzocht proces. In dit onderzoek ligt de nadruk niet op deze fase, want het probleem zit voornamelijk bij fase 2. Aangezien er vrijwel geen buitenlandse inschrijvers zijn is de gunningsfase voor hen ook vrijwel niet aan de orde.

4. Onderzoeksmodel

Op basis van het in dit hoofdstuk geschetste theoretisch kader blijkt dat al veel bekend is over de implementatie van (Europees) beleid. Na implementatie kan overeenstemming ontstaan als de doelen van beleidsmakers en de doelen van de praktijk eenzelfde effect hebben. Als overeenkomstig de richtlijn wordt gehandeld dan draagt dit meer bij aan het doel van de Europese Commissie dan bij enkel implementatie van de richtlijn. Bij de implementatie en eventuele overeenstemming kunnen zich verschillen problemen voordoen, zowel op Europees, nationaal, decentraal als ambtelijk niveau.

Factoren die de implementatie en overeenstemming met beleid beïnvloeden zijn:

- De Europese Commissie is voor het succes van beleid afhankelijk van de uitvoering door de lidstaten;
- Op nationaal niveau bepalen de institutionele structuren en actoren de omgang met Europees beleid;
- Op decentraal niveau kan beleid anders geïnterpreteerd worden dan beleidsmakers voor ogen hadden, omdat de belangen afwijken;
- Een ambtenaar heeft discretionaire ruimte en bepaalt mede de wijze van uitvoering van Europees beleid.

Daarnaast zijn in dit hoofdstuk verschillende artikelen aan bod gekomen met factoren die een belemmering kunnen zijn voor het uitvoeren van een opdracht in een ander land. Bij aanbesteden bevinden de belemmeringen zich vooral in de tweede fase van het aanbestedingsproces; het inschrijven door ondernemers. Daarom is in de literatuur specifiek gezocht naar belemmeringen voor ondernemers.

Belemmeringen voor het uitvoeren van een opdracht in een ander land zijn te vinden bij:

- Taal;
- Kosten;
- Regelgeving en beleid;
- Organisatiestructuur en -cultuur;
- Type opdracht.

¹⁴² Europese Commissie, 2011, onderzoek, p. 8

Door het gebrek aan kennis blijft discussie over de vraag waarom er bij Europese aanbestedingen weinig buitenlandse inschrijvers zijn. Daarom is dit een verkennend onderzoek. Het onderzoek maakt gebruik van de drie behandelde onderzoeksgebieden: europeanisering, implementatie van beleid en de belemmeringen voor het uitvoeren van een opdracht in een ander land. Het onderzoek begint kwantitatief om te bepalen in welke mate provincies grensoverschrijdend aanbesteden. Vervolgens wordt getracht hier een verklaring voor te vinden door middel van een onderzoek naar het doel van de Europese Commissie met de aanbestedingsrichtlijn en de percepties hierop van provincies en ondernemers. Het onderzoek wordt gedaan aan de hand van de beleidscyclus die eerder in dit hoofdstuk is gepresenteerd.

4. Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk komen de onderzoeksmethoden en verantwoording aan bod. Tevens wordt de afbakening van het onderzoek behandeld.

1. Type onderzoek

Het onderzoek is verkennend van aard. Zoals het theoretisch kader laat zien is wel enige informatie beschikbaar over waarom in de praktijk anders omgegaan kan worden met beleid dan beleidsmakers voor ogen hadden. Dit biedt echter onvoldoende inzicht in waarom het beoogde effect van grensoverschrijdende aanbesteding vrijwel niet wordt gerealiseerd. Daarom is dit een verkennend onderzoek, zodat wellicht een stap gezet kan worden in de richting van een kleinere discrepantie tussen het beoogde doel van de Commissie en de praktijk.¹⁴³ Het doel van het onderzoek is te bepalen hoe de doelen van de Commissie zich verhouden tot de percepties van provincies en ondernemers over Europese aanbesteden. Op basis hiervan worden factoren geïdentificeerd die volgens bovenstaande actoren kunnen leiden tot een belemmering voor buitenlandse inschrijvers. Door de doelen van de Commissie af te zetten tegen de percepties kan dieper worden ingegaan op de mogelijke momenten in de beleidscyclus waar zich belemmeringen kunnen voordoen, want een verschil met de doelen van de Commissie kan zorgen voor een ander effect, maar dit hoeft niet het geval te zijn.

Het onderzoek is een analyse van drie cases, namelijk drie provincies. Het is een meervoudige casestudy waarbij provincies zijn bestudeerd om te bepalen wat hun perceptie is op het Europese aanbesteden. Om een goed beeld te krijgen, is bij de provincies op locatie onderzoek gedaan.¹⁴⁴ Aan de basis van dit onderzoek ligt de opvatting van de Europese Commissie dat er een gebrek is aan grensoverschrijdende Europese aanbesteding. Het vormt een wetenschappelijke vraag of en waarom er weinig grensoverschrijdend wordt aanbesteed. Daarnaast is het een beleidsdiscussie of het belang van de Europese Commissie overeenkomt met het belang van de Nederlandse provincies. Wellicht hebben de provincies andere beleidsdoelen en nemen zij een andere positie in ten opzichte van de aanbestedingsrichtlijn.

Wetenschapsfilosofische positie

Het onderzoek is gedaan op positivistische wijze. Dit houdt in dat aan de hand van een relatief objectieve kijk naar de praktijk wordt onderzocht wat de discrepantie is tussen het idee van de interne markt en de aanbestedingspraktijk bij provincies. Ik ben mij er van bewust dat een absoluut objectieve kijk niet mogelijk is. Ik heb echter geen andere wetenschapsfilosofische positie ingenomen, omdat dit onderzoek niet dient om de waarden die de respondent geeft aan bepaalde factoren uit te diepen. De resultaten van de interviews zijn naast beleidsdocumenten gelegd. Dit is om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten, maar niet om te onderzoeken waarom de respondent zegt wat hij zegt.¹⁴⁵

2. Technieken

De eerste twee deelvragen zijn kwantitatief onderzocht. Op deze manier kan een ondubbelzinniger antwoord worden gegeven dan met het houden van interviews. Door de nodige vereenvoudiging kan echter tekort worden gedaan aan de complexe werkelijkheid. Dit geldt vooral als onderzoek wordt gedaan naar sociale processen.¹⁴⁶ Bij dit onderzoek staan

¹⁴³ Van Thiel, p. 23

¹⁴⁴ Van Thiel, p. 98

¹⁴⁵ Koningsveld, 2006, p. 34; Van Thiel, p. 39

¹⁴⁶ Van Thiel, p. 133 - 134

Europese aanbestedingen centraal en niet het bijbehorende sociale proces. Door middel van tellingen is onder andere bepaald hoe vaak en bij welk type opdrachten (indirect) buitenlandse bedrijven zich inschrijven voor aanbestedingsprocedures van provincies. Bij de analyse is rekening gehouden met de representativiteit; een periode van twee jaar is bij drie provincies onderzocht. Een kleine afwijking kan dus leiden tot een heel andere uitkomst.¹⁴⁷ Gezien het aantal aanbestedingsprocedures in een beperkte periode zijn de cijfers niet in percentages genoteerd, maar in absolute cijfers.

De derde deelvraag is kwalitatief onderzocht. Onderzoek door middel van interviews kan informatie geven over opvattingen, gevoelens, gedachten en kennis van de respondenten. Het is echter mogelijk dat respondenten zich niet bewust zijn van hun gedrag. Verschillende interviewers kunnen het gedrag anders interpreteren. Daarnaast speelt sociale wenselijkheid een rol.¹⁴⁸ Om dit zo veel mogelijk tegen te gaan zijn bepaalde vragen in een andere formulering herhaald om te controleren of hetzelfde antwoord gegeven werd. Om te bepalen hoe de betrokken actoren aankijken tegen grensoverschrijdende Europese aanbesteding zijn betrokkenen geïnterviewd. Daarnaast zijn de resultaten van de interviews vergeleken met documenten over hun visies op Europese aanbesteding.

3. Afbakening

In deze paragraaf wordt het onderzoek afgebakend, onder andere door een selectie van provincies voor het onderzoek.

3.1. Europese aanbestedingsrichtlijn en het Bao

Zoals in het theoretisch kader al is aangekondigd richt dit onderzoek zich op de Europese aanbestedingsrichtlijnen voor overheidsopdrachten en het bijbehorende Nederlandse Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdracht (Bao). Het Bao is opgesteld aan de hand van de Europese richtlijn 2004/18/EG voor overheidsopdrachten (hierna: de (Europese) richtlijn). Aangezien dit onderzoek aansluit bij de evaluatie van deze richtlijn zal de richtlijn als referentiekader dienen en niet het Bao. Daarnaast heeft Europees recht voorrang boven nationaal recht en moet dus in ieder geval de Europese richtlijn worden nageleefd.¹⁴⁹

Voor het kwantitatieve deel is onderzocht welke aanbestedingen zijn gedaan onder het Bao, omdat aanbestedingen direct worden gedaan op basis van de nationale besluiten. Indirect zijn het dus aanbestedingen aan de hand van de Europese aanbestedingsrichtlijn. Voor het kwalitatieve deel is onderzocht hoe de Europese Commissie, provincies en ondernemers aankijken tegen de huidige aanbestedingsrichtlijn.

3.2. Provincies

Het onderzoek richt zich op provincies, omdat dit een bestuurslaag is waar de kans op grensoverschrijdende aanbesteding groot is. Provincies houden zich namelijk bezig met grote infrastructuurprojecten die grensoverschrijdend kunnen zijn. Dus als er grensoverschrijdend wordt aanbesteed door Nederlandse overheden, dan zal dit in ieder geval door provincies gebeuren. Buitenlandse bedrijven kunnen minder geïnteresseerd zijn in een opdracht van de provincie, omdat het niet hele grote opdrachten betreft, hoewel er ook opdrachten boven de Europese drempelbedragen zijn. Om dit in te dekken zijn provincies onderzocht die grenzen

¹⁴⁷ Van Thiel, p. 152

¹⁴⁸ Baarda, De Goede, 2006, p. 222

¹⁴⁹ Gerbrandy, Hessel, 2004, p. 6

aan het buitenland. Deze provincies hebben de meeste kans op buitenlandse organisaties die deel nemen aan de aanbestedingsprocedure. Naast de grensprovincies is gezocht naar provincies die zich actief bezighouden met aanbesteden, zodat het voldoende informatie oplevert voor de beantwoording van de derde deelvraag.

De provincies Zuid-Holland, Overijssel en Noord-Brabant zijn de provincies die in samenwerking met het IPO het meest actief betrokken waren bij de ontwikkeling van een reactie op het Groenboek Aanbesteden. Onderzoek bij deze provincies zou een vertekend beeld kunnen geven, want het kan voorkomen dat ze de reactie op het Groenboek opsommen. Dit weegt wel op tegen provincies die minder betrokken waren bij de reactie. Daarom is bij deze provincies doorgevraagd en zijn dezelfde vragen in verschillende formuleringen gesteld om te zorgen dat hun eigen percepties naar voren kwamen.

De provincies Overijssel en Noord-Brabant zijn onderzocht, omdat deze provincies respectievelijk grenzen aan Duitsland en België. Daarnaast is de, naar inwonertal, grote provincie Zuid-Holland onderzocht. Deze provincie heeft in verhouding veel aanbestedingen per jaar. Dit kan de kans op grensoverschrijdende aanbestedingen vergroten. Daarnaast bevindt de haven van Rotterdam zich in de provincie. Zuid-Holland is hierdoor goed bereikbaar voor buitenlandse bedrijven en grensoverschrijdende aanbesteding zou daarom vaker voor kunnen komen. Meerdere provincies zijn op die manier verbonden met het buitenland, maar Zuid-Holland was ook meer actief betrokken bij de reactie op het Groenboek dan andere provincies.

3.3. Opdrachten

Het onderzoek richt zich op alle type opdrachten onder de Europese richtlijn voor overheidsopdrachten. Dus voor werken, leveringen en diensten. Het is onderzocht voor de contracten die zijn ingegaan in de jaren 2009 en 2010. In ieder geval zijn twee jaren onderzocht om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Bij onderzoek naar één jaar zou een afwijking ten opzichte van andere jaren een vertekend beeld geven van de aanbestedingspraktijk. Er is gekozen voor de datum dat het contract is ingegaan, in plaats van voor datum van de aankondiging, omdat de contract-datum beter te achterhalen is. De datum van aankondiging is vaak niet meer bekend bij de provincies. Dit doet geen afbreuk aan het onderzoek, omdat de periode van twee jaar hetzelfde blijft.

Het onderzoek vindt plaats voor jaren na 2006, omdat toen de richtlijn is omgezet in het Bao. Een onderzoek naar het jaar van omzetting of daarvoor kan leiden tot afwijkende data, omdat het type richtlijn en besluit, niet meer constant zijn. Ook is niet gekozen voor het jaar 2007, omdat de overheden in dat jaar nog veel vragen hadden over aanbesteden en de naleving van de richtlijn nog niet optimaal was.¹⁵⁰ De data zouden daarom te veel kunnen afwijken van de jaren die volgden. De keuze voor 2009 en 2010 is gemaakt, omdat dit de meest actuele jaren zijn. Het maakt geen verschil om voor 2008 te kiezen, de resultaten zullen vergelijkbaar zijn.¹⁵¹

¹⁵⁰ Interview Kenniscentrum Europa decentraal

¹⁵¹ Europese Commissie, 2011, onderzoek, p. 6

4. Definities en actoren

In deze paragraaf komen de begrippen uit de onderzoeksvragen aan bod. Daarnaast worden de betrokken actoren gespecificeerd naar de organisatie waardoor ze voor dit onderzoek worden gerepresenteerd.

4.1. Begrippen onderzoeksvragen

- In welke mate= percentage van het totaal aantal verplichte Europese aanbestedingen door de provincies;
- Opdracht= werken, leveringen of diensten die een provincie aanbesteedt;
- Europese aanbesteding (hierna: ‘aanbesteding’, want onderzoek richt zich alleen op aanbestedingen boven de drempel)= opdracht boven de drempel wordt toegankelijk voor inschrijvers vanuit de hele Europese Unie;
- Indirecte grensoverschrijdende aanbesteding= opdracht wordt gegund aan een indirect buitenlandse inschrijver;
- Indirect buitenlandse inschrijver= de inschrijver is een organisatie die zich in Nederland bevindt, maar waarvan het hoofdkantoor is gevestigd in het buitenland.

Voor deze definitie moet een organisatie aan de volgende criteria voldoen.

- Het is de Nederlandse vestiging die heeft ingeschreven, want als het de buitenlandse vestiging is dan is sprake van een buitenlandse inschrijver.
- De Nederlandse vestiging moet nauw verbonden zijn met het hoofdkantoor in het buitenland. Dit betekent dat de nationale onderneming het contract tekent, maar dat het steunt op het beleid van het hoofdkantoor dat is gevestigd in het buitenland.¹⁵² Als de Nederlandse vestiging zelfstandig opereert of onderaannemers heeft die wel in het buitenland gevestigd zijn dan is toch sprake van een nationale inschrijver.
- Als een organisatie zowel in Nederland als in het buitenland een kantoor heeft en beide op gelijk niveau opereren dan wordt het bestempeld als een Nederlandse organisatie, omdat het een zelfstandige vestiging is die niet steunt op de buitenlandse vestiging.

4.2. Actoren

Voor dit onderzoek zijn de doelen van de Europese Unie, in de vorm van de Commissie, en de percepties van de provincies en de ondernemers van belang.

4.2.1. Europese Commissie

De Europese Unie staat voor het geheel van formeel betrokken organen op Europees niveau. In dit onderzoek staat het doel van de Europese Commissie centraal. De percepties van het Parlement en Comité van de Regio's zijn betrokken bij het onderzoek, maar enkel als context ten opzichte van de visie van de Commissie. Het is namelijk vooral de Commissie die bepaalt hoe de aanbestedingsrichtlijn inhoudelijk vorm krijgt. De perceptie van het Parlement kan afwijken, omdat hier de belangen van de lidstaten overheersen en de realisatie van de interne markt minder prioriteit heeft dan bij de Europese Commissie. Ook de perceptie van het Comité van de Regio's is van belang, omdat dit orgaan verplicht wordt geraadpleegd. In het Comité van de Regio's is de stem van de decentrale overheden van de lidstaten vertegenwoordigd. Andere formele organen, zoals de Europese Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité blijven buiten beschouwing, omdat de percepties van deze

¹⁵² Europese Commissie, 2011, onderzoek, p. 5. De definitie van ‘indirect’ die in dit rapport wordt gegeven is ruimer en het percentage direct grensoverschrijdende aanbestedingen ligt dan ook hoger dan in dit rapport.

organen niet direct van belang zijn voor het onderzoek. Andere organisaties zoals de Council of European Municipalities and Regions (CEMR) zijn geen formele organen van de Europese Unie en vallen in dit onderzoek dan ook niet onder de noemer Europese Unie.

4.2.2. Provincies

Bij de provincies is onderzoek gedaan bij de afdelingen die zich bezighouden met inkoop, dus ook de aanbesteding van werken, leveringen en diensten. De provincie wordt in dit onderzoek gezien in de rol van overheid en niet als ondernemer, omdat het de overheid is die opdrachten aanbesteedt en niet zelf opdrachten uitvoert.¹⁵³ Voor de overheid is het van belang dat het belastinggeld goed wordt besteed. Goede besteding van belastinggeld kan duiden op de hoogste kwaliteit voor de laagste prijs, maar bijvoorbeeld ook op de realisatie van sociale doelen.

4.2.3. Ondernemers

Ondernemers worden in dit onderzoek gedefinieerd als personen die zelfstandig, dus voor eigen rekening, een organisatie besturen.¹⁵⁴ Een ondernemer kan deelnemen aan een aanbestedingsprocedure. Een deel van de Nederlandse ondernemers is verenigd in VNO-NCW. Daarnaast speelt MKB-Nederland een rol, omdat er discussie is of er voor het MKB voldoende mogelijkheden zijn om deel te nemen aan de aanbestedingsprocedures van de overheid. De selectieprocedure aan de hand van de huidige richtlijnen zou te veel administratieve lasten met zich mee brengen voor het MKB. Hierdoor kost het al veel financiële middelen om mee te doen met de aanbestedingsprocedure, waarbij geen zekerheid is of de opdracht aan de organisatie gegund wordt.

5. Operationalisatie

In deze paragraaf komt aan bod hoe de onderzoeksvragen zijn onderzocht.

5.1. Kwantitatief onderzoek

De eerste twee deelvragen zijn kwantitatief onderzocht. Er is onderzocht bij welk percentage van de Europese aanbestedingen door de provincies:

1. In het buitenland gevestigde organisaties inschrijven;
 - 1.1. Bij wat voor aanbestedingen zij inschrijven;
 - 1.2. Of de opdracht aan hen gegund wordt;
2. In Nederland gevestigde buitenlandse organisaties inschrijven;
 - 2.1. Bij wat voor aanbestedingen zij inschrijven;
 - 2.2. Of de opdracht aan hen gegund wordt;

De aanbestedingen die zijn onderzocht hebben meerdere kenmerken. Ten eerste betreffen het verplichte Europese aanbestedingen, dus boven de Europese drempel, op basis van de richtlijn voor overheidsopdrachten. Dus als een provincie zelfstandig besluit Europees aan te besteden onder de drempel dan wordt dit niet meegenomen in het onderzoek, omdat het beleid op dit gebied per provincie sterk kan verschillen en de onderzoeksresultaten kan verstoren. Dit komt overeen met de wijze waarop, in opdracht van het ministerie van Economische Zaken¹⁵⁵, is onderzocht in welke mate Europese aanbestedingsrichtlijnen worden nageleefd. Ten tweede

¹⁵³ Gerbrandy, Hessel, 2004, p. 29

¹⁵⁴ Vandale.nl, *Online woordenboek*

¹⁵⁵ Ministerie van Economische Zaken, 2010, p. 16

zijn het alle typen opdrachten, dus werken, leveringen en diensten. Ten derde zijn het opdrachten waarbij het contract met de gegunde partij is ingegaan in 2009 of 2010.

Het bedrag van de opdracht is niet meegenomen, omdat het niet nauwkeurig genoeg is vast te stellen en het dus geen waardevolle toevoeging is voor het onderzoek. Europese aanbestedingen betreffen vaak raamovereenkomsten, dus contracten met binnenlandse of buitenlandse bedrijven voor een geraamd bedrag voor verschillende activiteiten die niet altijd van te voren bekend zijn. De feitelijke uitgaven zijn pas na het aflopen van de raamovereenkomst bekend. Aangezien de opdrachten worden onderzocht die in 2009 en 2010 zijn aanbesteed waren de raamovereenkomsten nog niet afgelopen voor de afronding van het onderzoek.

Vervolgens is per provincie bepaald, voor leveringen, diensten en werken afzonderlijk, hoe vaak (indirect) buitenlandse organisaties zich inschrijven voor aanbestedingsprocedures. De nationaliteiten van de verschillende inschrijvers zijn in een tabel weergegeven als sprake is van een (indirect) buitenlandse inschrijver. De verkregen data zijn verwerkt in onderstaande tabel.

Provincie X

Type opdracht	Aantal nationale inschrijvers	Aantal indirect buitenlandse inschrijvers	Aantal buitenlandse inschrijvers	Nationaliteit van bedrijf die opdracht gegund is

Tabel 4.1: Dataverwerkingstabel Europese grensoverschrijdende aanbestedingen

5.2. Kwalitatief onderzoek

Het kwalitatieve deel van het onderzoek betreft de derde deelvraag: Waarom wordt weinig grensoverschrijdend Europees aanbesteed door de provincies?

5.2.1. Topics

Om een antwoord te formuleren op de derde deelvraag zijn de volgende vragen beantwoord voor de Europese Commissie, provincies en ondernemers.

3.1. Wat voor doel zien de betrokken actoren – Europese Commissie, provincies en ondernemers – bij de aanbestedingsrichtlijn?

3.1.1. Wat voor doel denken deze actoren dat de Commissie beoogd heeft?

3.1.3. Wat voor doel zien de provincies en ondernemers voor de eigen organisatie?

3.2. Wat zou volgens de actoren veranderd moeten worden om de doelen van deze actoren te realiseren?

3.3. Welke voor- en/of nadelen van de huidige richtlijn zien deze actoren voor binnenlandse inschrijvers?

3.4. Welke voor- en/of nadelen van de huidige richtlijn zien deze actoren voor ondernemingen om in het buitenland in te schrijven?

3.5. Welke voor- en/of nadelen zien deze actoren voor de eigen organisatie met betrekking tot buitenlandse inschrijvers?

Bij besprekingen over het Groenboek Aanbesteden, met de ministeries, onder leiding van het ministerie van EL&I, decentrale koepelorganisaties en provincies, is ingegaan op de problemen in de praktijk. Hierbij kwamen regelmatig dezelfde punten naar voren. Daarom werd verwacht dat deze onderwerpen ook in de interviews naar voren zouden komen. Als dit niet het geval was, dan werd er specifiek naar gevraagd. Ook konden tijdens de interviews nieuwe problemen naar voren komen. In ieder geval zijn de volgende punten onderzocht.

- *Grensoverschrijdende belemmeringen*
Grensoverschrijdende Europese aanbesteding komt weinig voor. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Ten eerste brengt het kosten met zich mee om in het buitenland deel te nemen aan een aanbestedingsprocedure, omdat de taal over het algemeen anders is en tolken nodig zijn om in de taal van de aanbestedende dienst mee te dingen naar de opdracht. Ten tweede kunnen de kosten voortkomen uit de afstand die afgelegd moet worden naar buitenlandse aanbestedende diensten. Ten derde kunnen de kosten voortkomen uit het moeten ontdekken van de procedures van een ander land op het gebied van aanbesteden, want de richtlijnen worden door de lidstaten omgezet waardoor discrepantie bestaat tussen het beleid van de lidstaten. Ten vierde kan de cultuur verschillen, waardoor het onaantrekkelijk kan zijn in het buitenland een opdracht te hebben. Tot vijfde kunnen er juridische verschillen zijn, bijvoorbeeld in het contractrecht. Dit vereist extra inspanning van buitenlandse inschrijvers om zich te verdiepen in de structuur, regelgeving en het beleid van een ander land om meer kans te maken op een buitenlandse overheidsopdracht. Tot slot kunnen opdrachten voor werken onaantrekkelijk zijn om dit mensen en middelen op locatie vereist.
- *Toegang voor MKB*
Het MKB zou in de praktijk niet altijd kunnen deelnemen aan aanbestedingsprocedures, omdat de kosten voor deelname hoog zijn en de kans op een opdracht klein. Aan de andere kant wordt gesteld dat overheden opdrachten klein houden om het MKB een kans te geven. Om dit nader te onderzoeken is het besproken met de betrokken actoren.
- *Mogelijkheid tot innovatie*
Innovatie zou in de praktijk geremd worden door de huidige aanbestedingsrichtlijn. Als bedrijven meedenken met de overheid over innovatieve oplossingen dan worden ze uitgesloten van deelname aan de aanbestedingsprocedure, omdat ze over voorkennis zouden beschikken. Daarnaast kunnen bedrijven hun innovatieve ideeën delen tijdens de aanbestedingsprocedure. In dat geval is er het risico dat de opdracht hen niet gegund wordt op basis van andere criteria. De aanbestedende dienst zou dan hun ideeën kunnen gebruiken, maar de ondernemer krijgt er niets voor terug. Ondernemers kunnen hierdoor geneigd zijn om innovatieve ideeën niet te delen. Dit remt innovatie.

5.2.2. Actoren

Om de percepties van de betrokkenen te bepalen zijn naast de interviews documenten over de visies van deze actoren geanalyseerd. Hiervoor zijn dezelfde topics gebruikt als bij de interviews. In de documenten is door middel van kwalitatieve inhoudsanalyse gezocht naar de topics en de visie van de actor bepaald. Bij de derde deelvraag en de bijbehorende sub-vragen zijn de resultaten van de documentenanalyse en de interviews geïntegreerd om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten.

Europese Commissie

Om de doelen van de Europese Commissie vast te stellen zijn verscheidene documenten en wetenschappelijke artikelen geanalyseerd. Daarnaast ben ik met een delegatie van de decentrale koepels, het ministerie van EL&I en Kenniscentrum Europa decentraal naar

Brussel gegaan om de reactie op het Groenboek te presenteren. Hierbij hebben medewerkers van de Europese Commissie van het DG Markt en DG Milieu een presentatie gehouden over aanbesteden en grensoverschrijdende aanbesteding. Om de doelen van de Commissie in context te plaatsen is ook gesproken met Europarlementariër Wim van de Camp, hij is plaatsvervangend lid van de parlementaire commissie *Interne markt en consumentenbescherming* en houdt zich bezig met aanbesteden.

Provincies

Om de percepties van de provincies vast te stellen zijn verscheidende documenten geanalyseerd. Om een Rijksreactie op te stellen op het Groenboek Aanbesteden heeft het ministerie van EL&I de ministeries en decentrale overheden gevraagd om een reactie. De Rijksreactie en een document van Kenniscentrum Europa decentraal over de visies van de decentrale overheden zijn geanalyseerd. Dit heeft geleid tot een bredere visie van de decentrale overheden in plaats van alleen van de provincies. Deze verbreding is gegrond, omdat de decentrale overheden dezelfde kijk hebben op Europese aanbesteding als het Rijk. Naast de documentenanalyse is gesproken met medewerkers van de provincies die zich bezighouden met aanbesteden.

Ondernemers

Om de percepties van ondernemers te bepalen is de reactie¹⁵⁶ van VNO-NCW en MKB-Nederland op het Groenboek Aanbesteden geanalyseerd. De beleidsafdelingen van deze organisaties zijn samengevoegd. Daarom is gesproken met de beleidsmedewerker over Europese aanbesteding van VNO-NCW / MKB-Nederland. Daarnaast is gesproken met organisaties die zich in Nederland hebben ingeschreven bij één van de onderzochte provincies in de onderzochte periode. Dit draagt bij aan de beantwoording van de vraag welke voor- en nadelen er zijn voor buitenlandse inschrijvers om in te schrijven op een Nederlandse overheidsopdracht.

5.2.3. Context

Naast bovenstaande actoren zijn er verschillende publieke organisaties en wetenschappers die zich bezig houden met aanbesteding. Ik heb verschillende organisaties gesproken om de doelen van de Commissie en percepties van provincies en ondernemers in context te plaatsen. Bij hen zijn dezelfde vragen gesteld, namelijk de sub-vragen van de derde deelvraag en de topics grensoverschrijdende aanbesteding, toegang MKB en innovatie. Dit draagt bij aan de formulering van het antwoord op de vraag waarom er weinig grensoverschrijdend wordt aanbesteed. Om de context te kunnen creëren is onder andere gesproken met de heer Telgen. Telgen is hoogleraar Aanbestedingsrecht. Hij komt geregeld in aanraking met de praktijk en doceert bij cursussen voor aanbestedende diensten, zoals provincies, bij de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI).

Europese Commissie en provincies

Bij Kenniscentrum Europa decentraal is gesproken met een jurist over aanbesteden, omdat zij bekend is met zowel de praktijk bij decentrale overheden als de regelgeving en doelen van de Commissie. Ook bij het ministerie van EL&I is gesproken met een jurist, omdat dit ministerie de Rijksreactie op het Groenboek coördineerde en geregeld in Brussel opereert kan hier de perceptie van de Commissie gegeven worden. Daarnaast kon de jurist het vergelijken met de

¹⁵⁶ VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011

praktijk, omdat het ministerie geregeld met de decentrale koepels overlegt over Europese zaken, zoals aanbesteden. Tevens is gesproken met de vertegenwoordiger van de provincie Utrecht in het Huis van de Nederlandse Provincies in Brussel om de percepties van de provincies te koppelen aan de doelen van de Europese Commissie.

Provincies en ondernemers

Om de percepties van de provincies in context te plaatsen met de andere decentrale overheden is gesproken met de VNG. Daarnaast was ik aanwezig bij overleggen waarbij zowel de VNG als de UvW aanwezig waren en hun visie gaven op het Groenboek Aanbesteden. Voor het in context plaatsen van de percepties van ondernemers is gesproken met buitenlandse inschrijvers. Aan hen is gevraagd waarom ze in Nederland hebben deelgenomen aan een aanbestedingsprocedure en wat volgens hun de voor- en nadelen zijn. Zij kunnen een andere perceptie hebben op grensoverschrijdende aanbesteding dan VNO-NCW / MKB-Nederland, omdat ze in het buitenland mee hebben gedaan aan een aanbestedingsprocedure. Om de provincies en ondernemers te kunnen vergelijken is ook gesproken met PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden, omdat PIANOo bekend is met de aanbestedingsrichtlijn en zowel overheden als ondernemers spreekt.

6. Generaliseerbaarheid

Een betrouwbaar en valide onderzoek maakt het mogelijk het onderzoek te herhalen waarbij de resultaten dicht tegen de resultaten van eerder onderzoek aan zitten. Om het onderzoek betrouwbaar te maken zijn twee aspecten nageleefd. Ten eerste trachtte ik als onderzoeker zo nauwkeurig mogelijk te werken. Ik heb de stappen die ik nam zo veel mogelijk beschreven. Ten tweede heb ik gedurende het onderzoek zo consistent mogelijk gemeten. De uitkomst van een eventuele herhaling van dit onderzoek zal daardoor zo dicht mogelijk tegen de uitkomst van dit onderzoek aanliggen.¹⁵⁷

Om de validiteit van het onderzoek te vergroten zijn drie typen validiteit nagestreefd. Ten eerste de construct validiteit. Construct validiteit is van belang bij de verzameling van informatie. Bij het verzamelen van informatie is gebruik gemaakt van wetenschappelijke bronnen. Daarnaast zijn respondenten geselecteerd die kennis hebben van de wetenschap en de praktijk. Dit vergroot de construct validiteit.¹⁵⁸ Ten tweede speelt de interne validiteit een rol. Dit betreft dat je meet wat je wilt weten. Door de operationalisatie trachtte ik dit te realiseren. Ten derde is de externe validiteit van belang voor de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Dit onderzoek is verkennend van aard. De generaliseerbaarheid van het onderzoek is empirisch, omdat het dient als een ontwikkeling van nieuwe kennis over een probleem dat nog niet is uitgediept, maar waar op algemeen niveau wel al enige wetenschappelijke kennis over is.¹⁵⁹ Het is nog onvoldoende bekend waarom weinig grensoverschrijdend wordt aanbesteed bij Europese aanbestedingen, maar er is wel al enige kennis over belemmeringen voor het vervullen van een opdracht in een ander land. Deze kennis staat los van de Europese Unie, Europese aanbestedingen en de richtlijn.

Tot slot is triangulatie van belang om zowel de betrouwbaarheid als validiteit van het onderzoek te vergroten. Triangulatie houdt in dat op meerdere manieren informatie wordt verzameld voor dezelfde vraag.¹⁶⁰ In dit onderzoek maak ik voor de derde deelvraag gebruik

¹⁵⁷ Yin, 2009, p. 45

¹⁵⁸ Yin, 2009, p. 41

¹⁵⁹ Van Thiel, 2007, p. 104

¹⁶⁰ Van Thiel, 2007, p. 59

van data-triangulatie. Er zijn verschillende bronnen gebruikt om een antwoord te formuleren op dezelfde vraag.¹⁶¹ Om de posities van de betrokkenen te achterhalen is met de betrokkenen gesproken en zijn documenten over hun visies geanalyseerd. Dit maakt het mogelijk eventuele discrepanties te ontdekken en zo nodig nader te onderzoeken.

¹⁶¹ Yin, 2009, p. 116 - 117

5. Grensoverschrijdende aanbesteding door provincies?

In dit hoofdstuk wordt bepaald in welke mate (indirect) buitenlandse bedrijven inschrijven op aanbestedingsprocedures, op welk type opdracht en of de opdracht hen gegund wordt. Om een antwoord te formuleren op bovenstaande vragen heb ik onderzoek gedaan bij de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland. Het betreft verplichte Europese aanbestedingen, dus boven de drempelbedragen, waarvan het contract is ingegaan in 2009 of 2010. In tabellen wordt het aantal aanbestedingen per type opdracht aangegeven. Daarnaast wordt voor de aanbestedingen waarbij een Europees effect aanwezig was, dus waarbij er een (indirect) buitenlandse inschrijver was, in tabellen aangegeven hoeveel nationale inschrijvers er waren en wat de nationaliteit is van het bedrijf aan wie de opdracht is gegund.

1. Provincie Noord-Brabant

Bij de provincie Noord-Brabant valt het op dat ondernemers zich, vaker dan bij de andere onderzochte provincies, samen inschrijven voor de aanbestedingen voor werken. Op deze manier tracht het MKB mee te dingen naar een grote opdracht van de overheid.

De provincie Noord-Brabant besteedde vooral opdrachten voor diensten Europees aan. (Zie tabel 5.1) Overeenkomstig met het aantal Europese aanbestedingen per type opdracht neemt het aantal met een Europees effect ook af als minder opdrachten Europees zijn aanbesteed. Voor opdrachten van diensten was dus het vaakst een (indirect) buitenlandse inschrijver aanwezig. Bij werken waren er helemaal geen (indirect) buitenlandse inschrijvers. Zoals eerder in dit rapport al aan de orde is gekomen vereisen opdrachten voor werken de meeste extra inspanning van buitenlandse ondernemers, omdat mensen en middelen gedurende lange tijd in het buitenland gevestigd moeten zijn. Het betreft bijvoorbeeld opdrachten zoals de aanleg van een beweegbare brug, maar ook groot onderhoud aan de weg en bodemsanering. Het type opdracht leveringen vereist het minste, omdat slechts eenmalig spullen afgeleverd worden en dit ook weinig mensen vereist. Toch zijn bij de opdrachten voor leveringen minder aanbestedingen met een Europees effect dan bij diensten. Dit kan te verklaren zijn door het hoge aantal aanbestedingen voor diensten in vergelijking met leveringen. De kans op een Europees effect wordt hierdoor groter bij diensten.

Type opdracht	Aantal opdrachten	Aantal opdrachten met Europees effect
Leveringen	5	1
Diensten	12	3
Werken	3	0
Totaal	20	4

Tabel 5.1: Europese aanbestedingen provincie Noord-Brabant

Bij slechts één van de aanbestedingen, namelijk voor diensten, was er een buitenlandse inschrijver. Deze heeft de Belgische nationaliteit en wilde kans maken op de opdracht voor computersystemen. De onderneming is afkomstig uit het Vlaamstalige deel van België. Het is een organisatie die een relatief kleine afstand heeft tot de provincie Noord-Brabant en de Nederlandse taal verstaat. De opdracht is niet aan deze organisatie gegund, maar aan een

Nederlandse onderneming. Dit hoeft geen verband te houden met de nationaliteit, want de Belgische inschrijver concurreerde met 5 nationale inschrijvers. Van alle opdrachten was er één opdracht die werd gegund aan onder meer indirect buitenlandse inschrijvers. Dit komt overeen met de nationaliteiten van de inschrijvers, want er waren 3 nationale en 4 indirect buitenlandse inschrijvers. (Zie tabel 5.2)

Type opdracht	Aantal nationale inschrijvers	Aantal indirect buitenlandse inschrijvers	Aantal buitenlandse inschrijvers	Nationaliteit van bedrijf die opdracht gegund is
Leveringen 1	5	1	0	NL & NL
Diensten 1	5	0	1	NL
Diensten 2	90	2	0	NL
Diensten 3	3	4	0	NL & 2 keer indirect

Tabel 5.2: Europese aanbestedingen provincie Noord-Brabant met Europees effect

2. Provincie Overijssel

Bij de provincie Overijssel waren er 2 buitenlandse inschrijvers. Daarnaast was er slechts 1 indirect buitenlandse inschrijver over het totale aantal aanbestedingen. Deze bevond zich bij diensten voor een opdracht voor vermogensbeheer. De buitenlandse inschrijvers waren Belgische ondernemingen, waarvan 1 inschreef bij leveringen en 1 bij werken. De buitenlandse inschrijver bij leveringen was voor de levering van papier. Deze levering vereist weinig inspanning in vergelijking met een opdracht voor werken. Dit kan een verklaring zijn voor de verhouding tussen het aantal buitenlandse inschrijvers bij opdrachten voor leveringen en bij de opdrachten voor werken. Veel meer opdrachten voor werken zijn Europees aanbesteed dan voor leveringen, maar bij beiden was slechts 1 buitenlandse inschrijver aanwezig. In verhouding zijn er dus veel minder buitenlandse inschrijvers bij werken dan bij leveringen, omdat er minder opdrachten voor leveringen Europees zijn aanbesteed.

Type opdracht	Aantal opdrachten	Aantal opdrachten met Europees effect
Leveringen	10	1
Diensten	14	1
Werken	42	1
Totaal	66	3

Tabel 5.3: Europese aanbestedingen provincie Overijssel

Type opdracht	Aantal nationale inschrijvers	Aantal indirect buitenlandse inschrijvers	Aantal buitenlandse inschrijvers	Nationaliteit van bedrijf die opdracht gegund is
Leveringen 1	8	0	1	NL
Diensten 1	6	1	0	NL
Werken 1	5	0	1	NL

Tabel 5.4: Europese aanbestedingen provincie Overijssel met Europees effect

3. Provincie Zuid-Holland

Bij de provincie Zuid-Holland had slechts bij 1 van de 60 Europese aanbestedingen een Europees effect. Bij leveringen schreef een indirect buitenlandse onderneming in. Gelet op het aantal Europese aanbestedingen is dit opvallend, omdat veel meer opdrachten voor diensten zijn aanbesteed dan voor leveringen. Bij diensten wordt wel meer verwacht in het kader van mensen die op locatie moeten werken, maar vanwege de grote hoeveelheid aanbestedingen voor diensten zouden ook hier (indirect) buitenlandse inschrijvers verwacht kunnen worden. Bij werken voldoet het aantal wel aan de verwachtingen, omdat bij dit type opdracht weinig buitenlandse inschrijvers worden verwacht. Uit het onderzoek blijkt dat er weinig opdrachten voor werken zijn aanbesteed en dat er geen (indirect) buitenlandse inschrijvers waren.

Type opdracht	Aantal opdrachten	Aantal opdrachten met Europees effect
Leveringen	10	1
Diensten	43	0
Werken	7	0
Totaal	60	1

Tabel 5.5: Europese aanbestedingen provincie Zuid-Holland

Type opdracht	Aantal nationale inschrijvers	Aantal indirect buitenlandse inschrijvers	Aantal buitenlandse inschrijvers	Nationaliteit van bedrijf die opdracht gegund is
Leveringen 1	5	1	0	NL

Tabel 5.6: Europese aanbestedingen provincie Zuid-Holland met Europees effect

4. Totaal van onderzochte provincies

In deze paragraaf worden de resultaten van de onderzochte provincies samengevoegd in een tabel waarbij de opdrachten worden uitgesplitst per type opdracht. Vervolgens komt het totaal per provincie aan bod. Op basis van deze data worden conclusies getrokken.

4.1. Totaaloverzicht

De meeste aanbestedingen bevonden zich bij diensten. Daarnaast bevond een groot deel zich bij werken, dit werd veroorzaakt door het grote aantal aanbestedingen van werken door de provincie Overijssel. Het hoge aantal aanbestedingen voor diensten komt met name door Zuid-Holland. De verschillen tussen de provincies kunnen verschillende oorzaken hebben. (Zie paragraaf 4.1.1) In totaal waren er 3 verschillende buitenlandse inschrijvers die in de onderzochte periode allen eenmalig hebben deelgenomen aan één aanbestedingsprocedure bij één van de onderzochte provincies. Wel was vaker sprake van een Europees effect, omdat indirect buitenlandse ondernemingen inschreven. Geen van de opdrachten is gegund aan een buitenlandse ondernemer. Eén opdracht is wel gegund aan een combinatie van 1 nationale onderneming en 2 indirect buitenlandse ondernemingen.

Type opdracht	Aantal opdrachten	Aantal opdrachten met Europees effect	Aantal nationale inschrijvers	Aantal indirect buitenlandse inschrijvers	Aantal buitenlandse inschrijvers	Nationaliteit van bedrijf dat opdracht gegund is
TOTAAL	146	8	127	9	3	7x NL en 1x 1 NL & 2 indirect
LEVERINGEN	25	3	18	2	1	3 x NL
DIENSTEN	69	4	104	7	1	3x NL en 1x 1 NL & 2 indirect
WERKEN	52	1	5	0	1	1x NL

Tabel 5.7: Europese aanbestedingen totaaloverzicht per type opdracht

Provincie	Aantal opdrachten	Aantal opdrachten met Europees effect	Aantal nationale inschrijvers	Aantal indirect buitenlandse inschrijvers	Aantal buitenlandse inschrijvers	Nationaliteit van bedrijf dat opdracht gegund is
Noord-Brabant	20	4	103	7	1	
Leveringen	5	1	5	1	0	NL
Diensten	12	3	98	6	1	2x NL; 1x 1 NL & 2 indirect
Werken	3	0	-	-	-	-
Overijssel	66	3	19	1	2	
Leveringen	10	1	8	0	1	NL
Diensten	14	1	6	1	0	NL
Werken	42	1	5	0	1	NL
Zuid-Holland	60	1	5	1	0	
Leveringen	10	1	5	1	0	NL
Diensten	43	0	-	-	-	-

Werken	7	0	-	-	-	-
--------	---	---	---	---	---	---

Tabel 5.8: Europese aanbestedingen totaaloverzicht per provincie

4.1.1. Provincie

Per provincies zijn er geen verschillen in de nationaliteit van de buitenlandse inschrijver en de opdracht waar deze zich voor inschreef. Bij elke provincie heeft een Belgische ondernemer zich eenmalig ingeschreven bij een ander type opdracht dan bij de andere onderzochte provincies. Wel verschillen de provincies in het aantal Europese aanbestedingen. De provincies Overijssel en Zuid-Holland hebben (meer dan) het drievoudige aantal opdrachten van Noord-Brabant aanbesteed. De provincies Zuid-Holland besteedde vooral veel opdrachten voor diensten aan. Terwijl Overijssel voornamelijk opdrachten voor werken aanbesteedde. Deze resultaten kunnen in een andere jaar weer anders zijn, omdat het beleid van de provincies veranderd kan zijn en ze bijvoorbeeld minder bruggen bouwen en hiervoor dus minder Europees aanbesteden. Daarnaast kan de wijze van aanbesteding effect hebben. Bij alle onderzochte provincies was de inkoop opgesplitst naar twee afdelingen. Eén voor leveringen en diensten en een ander voor werken. Per afdeling kan het verschillen hoe opdrachten worden aanbesteed. De verschillen in het aantal aanbestedingen kunnen voortkomen uit de wijze waarop de provincies en specifieke afdelingen inkopen. De werkwijze wordt beïnvloedt door de organisatiecultuur en deze kan dus per provincie en afdeling verschillen.¹⁶² Daarnaast kan de werkwijze worden bepaald door nationaal beleid, bijvoorbeeld om de toegang van overheidsopdrachten voor het MKB te vergroten.¹⁶³ Als opdrachten klein worden aanbesteed dan komen deze niet boven de drempel uit. Kleine opdrachten kunnen bestaan, omdat opdrachten niet gecombineerd worden tot een grote opdracht of juist doordat grote opdrachten worden opgesplitst tot kleine opdrachten. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan om overheidsopdrachten aantrekkelijker te maken voor het MKB of om de procedure van Europese aanbesteding te ontlopen.

4.1.2. Type opdracht

De meeste onderzochte aanbestedingen bevinden zich bij de opdrachten voor diensten. Dit komt overeen met de aantallen die het Nederlandse nalevingsonderzoek Europees aanbesteden¹⁶⁴ geeft voor provincies. De 3 buitenlandse inschrijvers hebben allen bij een ander type opdracht ingeschreven. Het valt op dat de indirect buitenlandse inschrijvers alleen aanwezig waren bij opdrachten voor leveringen en diensten en dan met name bij diensten. Dit komt overeen met een rapport¹⁶⁵ van de Europese Commissie, waarin wordt vastgesteld dat grensoverschrijdende aanbesteding vrijwel niet plaatsvindt bij opdrachten voor werken. Deze verdeling is begrijpelijk, omdat, zoals in hoofdstuk 2 aan bod is gekomen, voor leveringen geen mensen op locatie hoeven te blijven. Dit maakt het eenvoudiger om in het buitenland een opdracht te doen dan bij werken, waarbij mensen in een ander land moeten werken. Diensten zit er tussen in, omdat er dan ook mensen in een ander land werken, maar dit is vaak voor kortere duur dan bij werken. Het openen van een Nederlandse vestiging ligt dan meer voor de hand.

¹⁶² Mintzberg e.a., 2007, p. 248

¹⁶³ Sarfati, 1998, p. 5

¹⁶⁴ Ministerie van Economische Zaken, 2010, p. 50

¹⁶⁵ Europese Commissie, 2011, onderzoek, p. 8

4.1.3. Nationaliteit inschrijver

Uit het kleine aantal Europese aanbestedingen met een (indirect) buitenlandse inschrijver zijn de volgende voorzichtige conclusies te trekken. Er is geen verband tussen het aantal nationale inschrijvers en het aantal (indirect) buitenlandse inschrijvers, want de aantallen lopen sterk uiteen. Alle 3 de buitenlandse inschrijvers hebben de Belgische nationaliteit en zijn afkomstig uit het Vlaamstalige deel. Op basis van dit gegeven zou verwacht kunnen worden dat een verschil in taal een belangrijke belemmering is voor grensoverschrijdende aanbesteding. Dit komt overeen met onderzoeken van Lohmann¹⁶⁶ en Ku & Zussman¹⁶⁷. Ook is de taal voor het merendeel van de ondernemers een belemmering volgens een onderzoek¹⁶⁸ van de Europese Commissie. De buitenlandse inschrijvers hebben allemaal bij een ander type opdracht ingeschreven. Er kan dus niet gesproken worden van een verband tussen het type opdracht en de aanwezigheid van buitenlandse inschrijvers. De indirect buitenlandse inschrijver bevonden zich vooral bij diensten en ook wel bij leveringen, maar niet bij werken. De buitenlandse ondernemers die in Nederland zijn gevestigd schrijven dus in voor diensten; opdrachten waarvoor mensen op locatie aanwezig moeten zijn, maar er vrijwel geen materialen nodig zijn. Dan is het begrijpelijk dat er een Nederlandse vestiging is, omdat de opdracht makkelijker uit te voeren is als werknemers in de buurt wonen. De kosten zijn dan minder hoog dan als de mensen naar locatie gebracht moeten worden en onderdak moeten hebben.¹⁶⁹ Daarnaast worden opdrachten vaker aan nationale ondernemers gegund.¹⁷⁰ Buitenlandse ondernemers kunnen de kans op een Nederlandse opdracht vergroten door daar een vestiging te openen.

4.2. Samengevat

Het kwantitatieve onderzoek bij de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Zuid-Holland leidt tot de volgende conclusies over grensoverschrijdend aanbesteden. Deze conclusies hebben betrekking op verplichte Europese aanbestedingen, dus boven de drempelbedragen, voor contracten die in 2009 en 2010 zijn gestart. Om een verklaring te vinden voor deze conclusies is nader kwalitatief onderzoek aan de hand van deelvraag 3 nodig. (Zie hoofdstuk 6)

- *Bevinding:* de onderzochte provincies schrijven regelmatig Europese aanbestedingsprocedures uit, maar die leiden zelden of nooit tot grensoverschrijdende aanbesteding. Van de 146 onderzochte procedures is er slechts 1 gegund aan een combinatie van 1 Nederlandse en 2 indirect buitenlandse bedrijven, en niet 1 aan een buitenlands bedrijf zonder vestiging in Nederland.
Conclusie: nader onderzoek van de verschillende fasen van het aanbestedingsproces kan licht werpen op mogelijke oorzaken van het geringe aantal grensoverschrijdende aanbestedingen.
- *Bevinding:* het aantal buitenlandse inschrijvers is gering. In totaal waren er 146 Europese aanbestedingen, waarvan slechts 3 met 1 buitenlandse inschrijver.
Conclusie: Belemmeringen manifesteren zich in de inschrijvingsfase. Oorzaken van het geringe aantal grensoverschrijdende aanbestedingen zullen vermoedelijk vooral in de

¹⁶⁶ Lohmann, 2011, p. 160

¹⁶⁷ Ku, Zussman, 2010, p. 250

¹⁶⁸ Europese Commissie, 2011, *Commission staff working paper*, p. 141

¹⁶⁹ McAfee, McMillan, 1989, p. 304

¹⁷⁰ Branco, 1994, p. 76

eerste twee fasen (aankondiging en inschrijving) van het aanbestedingsproces gevonden kunnen worden.

- *Bevinding: 7 van de 9 indirect buitenlandse inschrijvers waren aanwezig bij opdrachten voor diensten en 2 bij leveringen, maar niet bij werken.
Conclusie: buitenlandse ondernemers die inschrijven op opdrachten voor diensten in Nederland doen dit vooral via een nevenvestiging in Nederland.*
- *Bevinding: alle buitenlandse inschrijvers waren afkomstig uit het Vlaamstalige deel van België. Bij alle provincies was een Belgische inschrijver aanwezig, maar bijvoorbeeld geen Duitse, terwijl de afstand tot Overijssel kleiner is dan van België tot Overijssel.
Conclusie: dit roept de vraag op of taal een verklarende factor is.*

6. De aanbestedingsrichtlijn in de praktijk

In dit hoofdstuk staat de derde deelvraag centraal: waarom wordt weinig grensoverschrijdend Europees aanbesteed door de provincies? De doelen van de Commissie worden vergeleken met de percepties van provincies en ondernemers, in de vorm van VNO-NCW / MKB-Nederland. Vervolgens wordt dit in context geplaatst door de percepties van andere betrokkenen bij Europese aanbesteding. Tot slot kan de derde deelvraag worden beantwoord.

1. Sub-vragen deelvraag 3

3.1. Wat voor doel zien de betrokken actoren – Europese Commissie, provincies en ondernemers – bij de aanbestedingsrichtlijn?

3.1.1 Wat voor doel denken de actoren dat de Commissie beoogd heeft?

De Europese Commissie is de hoeder van de interne markt en heeft de aanbestedingsrichtlijn opgesteld om bij te dragen aan de realisatie hiervan.¹⁷¹ *Transparantie en niet-discriminerende procedures worden betracht, zodat ‘ondernemingen op het gebied van overheidsopdrachten ten volle gebruik kunnen maken van hun fundamentele vrijheden’*¹⁷². Dit is ook van belang voor de bevordering van competitie binnen de interne markt.¹⁷³ Daarnaast wordt de aanbestedingsrichtlijn ingezet voor de Europa 2020-strategie voor een concurrerende Europese sociale markteconomie, omdat de richtlijn ‘en cruciale rol [speelt] als een van de marktgebaseerde instrumenten ... [om dit doel] te bereiken’¹⁷⁴. Mede daarom kent de richtlijn diverse complementaire doelen, zoals vergroting van de efficiëntie van overheidsbestedingen en de mogelijkheid bieden voor aanbestedende diensten om andere aanvullende doelen na te streven, bijvoorbeeld de bevordering van innovatie.¹⁷⁵

De onderzochte provincies zien de aanbestedingsrichtlijnen vooral als een middel om te komen tot *doelmatigheid, efficiëntie en gelijke kansen voor ondernemingen* binnen de interne markt.¹⁷⁶ De decentrale reactie op het Groenboek, mede door het IPO, komt hiermee overeen. Hier wordt gesteld ‘dat het aanbestedingsbeleid weer terug moet naar de basis: gelijke kansen voor ondernemingen op de interne markt’¹⁷⁷. Volgens VNO-NCW / MKB-Nederland is de richtlijn bedoeld voor het ‘openstellen van overheidsopdrachten voor bedrijven gevestigd in de Europese Unie, ongeacht de vestingsplek’¹⁷⁸. Het zou de concurrentie moeten bevorderen en zorgen voor doelmatige inkoop en efficiënte besteding van belastinggeld.¹⁷⁹

3.1.2. Wat voor doel zien de provincies en ondernemers voor de eigen organisatie?

Versillende provincies vinden de richtlijn van belang voor de professionalisering van inkoop door de overheid en transparante mededinging voor overheidsopdrachten.¹⁸⁰ Volgens de onderzochte provincies zouden doelmatigheid en efficiëntie centraal moeten staan.¹⁸¹ Daarnaast zou, volgens deze provincies, ruimte moeten zijn om andere eigen beleidsdoelen te

¹⁷¹ Interview Manunza

¹⁷² Europese Commissie, 2011, Groenboek, p. 4

¹⁷³ Europese Commissie, DG Markt tijdens bezoek Brussel voor Groenboek Aanbesteden

¹⁷⁴ Europese Commissie, 2011, Groenboek, p. 3

¹⁷⁵ Europese Commissie, 2011, Groenboek, p. 3 - 5

¹⁷⁶ Ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden

¹⁷⁷ IPO, UvW, VNG, 2011, p. 2

¹⁷⁸ VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011, p. 2

¹⁷⁹ VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011, p. 2 - 3

¹⁸⁰ Reactie van een provincie op vragen van het ministerie van EL&I voor de Rijksreactie op Groenboek Aanbesteden; Ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden; IPO, UvW, VNG, 2011, p. 1

¹⁸¹ Ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden; IPO, UvW, VNG, 2011, p. 2

realiseren, zoals innovatie.¹⁸² VNO-NCW / MKB-Nederland stelt dat de richtlijn voor ondernemers van belang is voor de ontwikkeling van eerlijke kansen.¹⁸³ Volgens VNO-NCW / MKB-Nederland willen ook ondernemers de richtlijn gebruiken om andere doelen na te streven, zoals innovatie en duurzaamheid.¹⁸⁴

Vergelijking

Uit bovenstaande percepties van provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland blijkt dat er discrepantie is met het beoogde doel van de Commissie; de interne markt. Zij zien het doel van de Commissie, maar leggen de nadruk elders. De Commissie legt de nadruk op de interne markt en wenst dit te bereiken door transparantie en niet-discriminerende procedures. Volgens provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland heeft de Commissie het doel om doelmatigheid, efficiëntie en gelijke kansen voor ondernemingen te realiseren. De interne markt staat ver af van de concretere doelen van provincies en ondernemers en is geen direct doel. Provincies willen belastinggeld zo efficiënt en doelmatig mogelijk besteden, terwijl ondernemers vooral een eerlijke kans willen op een overheidsopdracht. Ook provincies pleiten hiervoor, maar dit is niet het hoofddoel. Naast dit verschil willen zowel provincies als ondernemers beleidsruimte om eigen doelen na te streven, zoals innovatie.

Conclusie sub-vraag 3.1

De percepties van de onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland komen redelijk overeen, maar waar provincies zich meer richten op efficiënte en doelmatigheid leggen ondernemers de nadruk op eerlijke kansen voor ondernemers. Dit verschil komt voort uit de rol die provincies respectievelijk ondernemers vervullen en is kenmerkend voor deze actoren. De percepties van de onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland verschillen met het beoogde doel van het Europese aanbestedingsbeleid; realisatie van de interne markt. Zij zien dit doel wel, maar leggen de nadruk op doelmatigheid, efficiënte en gelijke kansen voor ondernemingen. Deze perceptie hoeft overeenstemming met het beleidsdoel niet in de weg te staan. Doelmatigheid, efficiëntie en eerlijke kansen kunnen namelijk leiden tot transparantie en niet-discriminerende procedures en eenzelfde effect hebben als de Commissie had beoogd. Via deze weg wordt volgens de Commissie bijgedragen aan de realisatie van de interne markt en is overeenstemming met het beleidsdoel mogelijk.

3.2. Wat zou volgens de actoren veranderd moeten worden om de doelen van deze actoren te realiseren?

Op basis van de reacties op het Groenboek Aanbesteden en een eigen onderzoek bepaalt de Commissie wat verbeterd kan worden. Een belangrijk punt is de toename van grensoverschrijdende aanbesteding, omdat dit, volgens de Commissie, een stap is in de richting van de voltooiing van de interne markt.¹⁸⁵ Het staat nog niet vast hoe dit bereikt moet worden, maar er kan verwacht worden dat hiervoor regelgeving wordt ontwikkeld.

De provincie Zuid-Holland stelt dat een grotere discretionaire ruimte voor aanbestedende diensten kan bijdragen aan een betere toepassing van de richtlijn, omdat de professionaliteit hierdoor verder ontwikkeld zou kunnen worden. De provincie stelt voor een kader te schetsen waarbinnen overheden moeten aanbesteden en daarbinnen instrumenten verstrekken aan de

¹⁸² Ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden; IPO, UvW, VNG, 2011, p. 2

¹⁸³ VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011, p. 2

¹⁸⁴ Interview VNO-NCW / MKB-Nederland

¹⁸⁵ Europese Commissie, DG Markt tijdens bezoek Brussel voor Groenboek Aanbesteden

hand waarvan zij dit kunnen doen. Daarnaast stellen de onderzochte provincies voor de Europese aanbestedingsrichtlijn alleen te laten gelden voor opdrachten met een Europees effect. Dus waar nationale aanbesteding een belemmering zou kunnen vormen voor het vrije verkeer binnen de Europese Unie. Daarom zouden, volgens deze provincies, de drempels voor leveringen en diensten omhoog moeten, want die zouden nu zo laag liggen dat nog geen sprake zou zijn van een Europees effect.¹⁸⁶ Tot slot stelt de decentrale reactie op het Groenboek, dus mede het IPO, dat complementaire doelen niet in de richtlijn vast gelegd moeten worden, omdat dit zou leiden tot meer verplichtingen en administratieve lasten.¹⁸⁷ De provincie Overijssel pleit echter wel voor een rol voor de Europese Unie, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van kaders, omdat dit een *level playing field* kan creëren en bij zou dragen aan de realisatie van de interne markt.

Ook VNO-NCW / MKB-Nederland vindt dat er veel administratieve lasten zijn voor ondernemers. De oorspronkelijke doelstellingen zouden hierdoor minder goed zijn te realiseren. Volgens de organisatie zouden de Europese drempels daarom omhoog moeten als ze niet nuttig en proportioneel zijn voor Europese regelgeving, zodat minder vaak Europees hoeft te worden aanbesteed. Om de lasten te verminderen stelt VNO-NCW / MKB-Nederland ook voor om de richtlijn te vereenvoudigen en flexibel toepasbaar te maken. Om dit te realiseren wordt in de reactie op het Groenboek voorgesteld een Europese proportionaliteitsgids te ontwikkelen en het uitwisselen van ervaringen tussen lidstaten te stimuleren.¹⁸⁸ Een dergelijke gids zou aangeven in welke mate contracteisen gesteld kunnen worden bij een aanbesteding, zodat een ‘evenwichtig inkoopproces’¹⁸⁹ kan ontstaan waarbij er gelijke kansen zijn voor ondernemers. Om complementaire doelen te bereiken vindt VNO-NCW / MKB-Nederland dat op Europees niveau afspraken ontbreken. Dit wordt gezien als een gebrek, omdat overheden, volgens VNO-NCW / MKB-Nederland, een inkoopbeleid hanteren van gedetailleerde opdrachten, waarbij geen ruimte is voor innovatie.¹⁹⁰ Daarom zouden volgens VNO-NCW / MKB-Nederland op Europees niveau onder andere afspraken gemaakt moeten worden over de eisen die overheden mogen stellen.

Vergelijking

Zoals bovenstaande laat zien vinden de onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland dat de administratieve lasten verminderd moeten worden. De Commissie staat hier open voor en gebruikt de reacties op het Groenboek om de richtlijn aan te passen. De kans is echter aanwezig dat dit leidt tot meer regelgeving. De onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland vinden dat de Europese drempels omhoog moeten, zodat minder opdrachten Europees hoeven te worden aanbesteed. Zij vinden namelijk dat Europees aanbesteden alleen nodig is als sprake is van een Europees effect en dus van proportionaliteit van de richtlijn. Daarnaast is discussie gaande over de beleidsruimte van overheden en complementaire doelen. Volgens sommige provincies zou de Commissie geen rol moeten vervullen bij het aangeven van complementaire doelen, zoals regelgeving voor de bevordering van innovatie. VNO-NCW / MKB-Nederland stelt echter dat de Commissie hier wel een rol moet spelen om een *level playing field* te creëren tussen de lidstaten.

Conclusie sub-vraag 3.2

¹⁸⁶ Ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden

¹⁸⁷ IPO, UvW, VNG, 2011; Ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden

¹⁸⁸ VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011, p. 3 - 4

¹⁸⁹ VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011, p. 4

¹⁹⁰ Interview VNO-NCW / MKB-Nederland; VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011, p. 1 - 4

De onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland ervaren administratieve lasten en vinden dat de Europese drempels omhoog moeten. Volgens hen is de richtlijn in de huidige vorm niet proportioneel en niet het juiste instrument om het doel van de Commissie te bereiken. Daarnaast is discussie over de rol van de Commissie op het gebied van complementaire doelen. Volgens sommige provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland moet de Commissie een rol spelen bij de ontwikkeling van een *level playing field*. De naleving en overeenstemming met het aanbestedingsbeleid kan vergroot worden door een vermindering van de perceptie van lastendruk. Dit kan bereikt worden door zowel de lasten te verminderen als door een andere benadering zodat de regelgeving minder als last wordt ervaren.

3.3. Welke voor- en/of nadelen van de huidige richtlijn zien deze actoren voor binnenlandse inschrijvers?

De Europese Commissie ziet voordelen voor de gehele interne markt, zowel voor alle lidstaten gezamenlijk als afzonderlijk. Voor binnenlandse inschrijvers is, volgens de Commissie, mede door de aanbestedingsrichtlijn eerlijke concurrentie toegenomen. Dit zou ontstaan zijn door de transparantie die wordt nagestreefd met de richtlijn. De Commissie richt zich in het bijzonder op het MKB. De Commissie concludeert in een onderzoek dat 61% van de aanbestedingen boven de Europese drempels in alle lidstaten aan het MKB wordt gegund. Dit is het merendeel, maar in termen van de waarde van de opdrachten is het 38%. Terwijl het algemene aandeel van het MKB in de economie 52% is.¹⁹¹ Dus het MKB vervult volgens de Commissie een goede positie bij aanbesteden.

Volgens het merendeel van de provincies heeft de aanbestedingsrichtlijn gezorgd voor transparantie, professionalisering en bevordering van de concurrentie in Nederland.¹⁹² Zij zien echter, door de administratieve lasten en strikte procedures, verschillende problemen ontstaan.¹⁹³ Zo zou het voor het MKB minder aantrekkelijk zijn om deel te nemen aan een aanbestedingsprocedure van de overheid, omdat het relatief veel administratieve lasten met zich meebrengt. Toch stellen de onderzochte provincies dat het merendeel van de opdrachten, onder de Europese drempel meegerekend, aan het MKB wordt gegund.¹⁹⁴ Daarnaast wordt de innovatie, volgens de provincies, belemmerd. Innovatieve bedrijven zouden niet al hun ideeën geven, omdat die overgenomen zouden kunnen worden zonder dat zij er iets voor terug krijgen.¹⁹⁵ De provincie Noord-Brabant wijst op een angst van provincies om met bedrijven in gesprek te gaan, omdat een rechtszaak dreigt als ze afwijken van de gedetailleerde richtlijn. Volgens provincie Zuid-Holland zou een gesprek wel mogelijk zijn voordat een opdracht wordt aanbesteed. Dit zou echter vrijwel niet meer mogelijk zijn tijdens een aanbestedingsprocedure, terwijl dat voorheen wel kon, maar de regelgeving zou nu te ingewikkeld zijn geworden.

VNO-NCW / MKB-Nederland vindt eerlijke mededinging het grootste voordeel van de richtlijn. De organisatie stelt echter dat de eerlijke kansen door het Nederlandse inkoopbeleid worden belemmerd. Het MKB zou buitenspel worden gezet, omdat de overheid opdrachten te groot zou aanbesteden. Volgens de organisatie zouden overheden kleine opdrachten moeten aanbesteden zodat het MKB meer mogelijkheden krijgt om mee te dingen naar een

¹⁹¹ Europese Commissie, 2011, Groenboek, p. 31

¹⁹² Reacties van provincies op vragen van het ministerie van EL&I voor de Rijksreactie op Groenboek

Aanbesteden; ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden

¹⁹³ IPO, UvW, VNG, 2011

¹⁹⁴ Ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden

¹⁹⁵ Ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden

overheidsopdracht.¹⁹⁶ Volgens VNO-NCW / MKB-Nederland wordt de richtlijn niet toegepast zoals het aanbestedingsrecht is bedoeld, want er zouden nu geen eerlijke kansen zijn voor het MKB.¹⁹⁷ Daarnaast stelt de organisatie dat het voor ondernemers lastig is om innovatieve ideeën mee te nemen in opdrachten van de overheid, omdat de opdrachten te gedetailleerd zouden zijn en geen ruimte laat voor nieuwe ideeën.¹⁹⁸

Vergelijking

De Commissie ziet vooral het voordeel van de interne markt en eerlijke concurrentie. Volgens provincies is de mededinging in Nederland verbeterd en is het inkoopbeleid professioneler geworden. Volgens VNO-NCW / MKB-Nederland is ook de mededinging een belangrijk voordeel, maar wordt dit belemmerd door het Nederlandse inkoopbeleid. Het MKB zou vrijwel geen kans maken op een overheidsopdracht, omdat overheden opdrachten te groot zouden aanbesteden. Volgens de provincies wordt echter het merendeel van de aanbestedingen, onder de drempel meegerekend, aan het MKB gegund. Het is begrijpelijk dat de opdrachten onder de drempelbedragen worden meegerekend, omdat het MKB veelal kleine opdrachten zal vervullen waarbij Europese aanbesteding niet verplicht is. Een onderzoek van de Commissie geeft vergelijkbare resultaten. Het lijkt er op dat het MKB een succesvolle lobby voor zichzelf voert, omdat nu extra rekening wordt gehouden met de toegang voor het MKB, ondanks de kansen die ze al hebben. Ook op het gebied van innovatie is er verschil tussen de opvattingen van provincies en ondernemers. Er is discussie over waar de oorzaak ligt van het gebrek aan innovatiemogelijkheden. Volgens provincies willen ondernemers hun ideeën niet kwijtgeven, omdat ze aan de hand van de huidige richtlijn hun ideeën kwijt zijn zonder er iets voor terug te krijgen als de opdracht hen niet wordt gegund. Volgens VNO-NCW / MKB-Nederland laten overheden te weinig ruimte voor innovatie, omdat ze opdrachten te gedetailleerd zouden aanbesteden.

Conclusie sub-vraag 3.3

De onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland zien net als de Commissie dat de mededinging is verbeterd door de richtlijn, maar zij delen niet de opvatting dat de richtlijn heeft bijgedragen aan de realisatie van de interne markt. Bij de discussies over toegang voor het MKB en mogelijkheid tot innovatie behartigen beide actoren hun eigen belangen door oorzaken van problemen te zoeken bij de andere actor. De wijze van provinciale aankondiging, tijdens de eerste fase van de aanbestedingsprocedure, is in ieder geval van invloed op wie inschrijft tijdens de tweede fase. Innovatieve bedrijven zullen bijvoorbeeld niet inschrijven op gedetailleerde opdrachten en het MKB zal minder vaak inschrijven op grote opdrachten dan op kleine opdrachten. De wijze van aankondiging kan ook van invloed zijn op het al dan niet inschrijven door buitenlandse ondernemers.

3.4. Welke voor- en/of nadelen van de huidige richtlijn zien deze actoren voor ondernemingen om in het buitenland in te schrijven?

De Europese Commissie heeft onderzoek gedaan naar grensoverschrijdende aanbestedingen boven de Europese drempels. Hieruit komen verschillende factoren naar voren die van invloed kunnen zijn op de keuze voor organisaties om in een andere lidstaat deel te nemen aan een aanbestedingsprocedure. De meeste bepalende factor is het type opdracht. Bij opdrachten voor leveringen is de kans op buitenlandse inschrijvers het grootst en bij werken het kleinst.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Interview VNO-NCW / MKB-Nederland

¹⁹⁷ VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011, p. 2

¹⁹⁸ Interview VNO-NCW / MKB-Nederland

¹⁹⁹ Europese Commissie, 2011, onderzoek, p. 8

Immers, bij werken zullen spullen ter plaatse worden ingekocht en is het dus minder aantrekkelijk voor een buitenlands bedrijf om in te schrijven, omdat contracten met lokale leveranciers veelal ontbreken. Lokale ondernemers zullen deze contracten wel hebben en dus zeker zijn van de aanvoer van materialen en veelal voor een lagere prijs.

Sommige provincies stellen: de ‘interne markt is onzin gebleken’²⁰⁰ en er is ‘geen verbetering van de mededinging, [want er zijn vrijwel geen buitenlandse inschrijvers]’²⁰¹. Aan de andere kant wordt wel een verbetering van de mededinging in Nederland gezien. Volgens provincies bestaan nog verschillende belemmeringen voor buitenlandse ondernemers om in Nederland in te schrijven. De onderzochte provincies noemen onder andere de afstand, cultuurverschillen en kosten.²⁰² Ook de taal wordt genoemd en het gebrek dat aanbestedende diensten niet specifiek aan een ondernemingen kunnen vragen zich in te schrijven voor een aanbestedingsprocedure zonder dat het in strijd is met de aanbestedingsrichtlijn.²⁰³

Volgens VNO-NCW / MKB-Nederland zijn er belemmeringen om in het buitenland in te schrijven, omdat de interne markt nog niet is voltooid.²⁰⁴ Dit komt volgens de organisatie voort uit verschillen in formuleren, technische normen en een verschil in de taal. Daarnaast zou, volgens VNO-NCW / MKB-Nederland, de afstand een belemmering zijn en zien ondernemers over het algemeen geen voordeel om in het buitenland mee te dingen naar een overheidsopdracht, vanwege dergelijke belemmeringen.²⁰⁵

Voor de onderzochte buitenlandse inschrijver voor computersystemen zijn vooral de afstand en taal een belemmering. De afstand is voor deze organisatie vooral een probleem als er een informatiedag wordt gehouden over een opdracht. In andere gevallen valt het wel mee. De taal is geen probleem in het Engels of, de eigen, Vlaamse/Nederlandse taal. Deze organisatie neemt echter weinig deel aan Franse procedures, want deze worden als lastig ervaren, omdat de opdrachten voor computersystemen gepaard zouden gaan met technisch taalgebruik.²⁰⁶ Een andere buitenlandse organisatie schreef zich in voor de levering van enveloppen. Deze organisatie levert in de gehele Benelux en vindt de transportkosten hierbuiten te hoog worden. Dus de organisatie ziet de afstand als een belemmering. De organisatie ziet geen problemen met andere administratieve procedures, want in Nederland en Luxemburg zouden dezelfde soort eisen gesteld worden als in België, waar de organisatie is gevestigd. Daarnaast merkte de organisatie dat in Nederland eerder duurzaamheideisen werden gesteld, zoals FSC-papier, maar daar was de organisatie zelf al mee bezig en vond het geen probleem om een certificaat te krijgen.²⁰⁷ Beide organisaties schrijven echter alleen in landen in waar ze bekend zijn of een nevenvestiging hebben.

²⁰⁰ Reactie van een provincie op vragen van het ministerie van EL&I voor de Rijksreactie op Groenboek Aanbesteden

²⁰¹ Reactie van een provincie op vragen van het ministerie van EL&I voor de Rijksreactie op Groenboek Aanbesteden

²⁰² Provincie Overijssel; ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden

²⁰³ Interview provincie Zuid-Holland

²⁰⁴ VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011, p. 9

²⁰⁵ VNO-NCW / MKB-Nederland, 2011, p. 2; interview, VNO-NCW / MKB-Nederland

²⁰⁶ Interview Ferranti computer systems

²⁰⁷ Interview Elep enveloppen

Vergelijking

De Commissie concludeert dat buitenlandse inschrijvers vooral aanwezig zijn bij opdrachten voor leveringen en vrijwel niet bij werken. De provincies geven aan dat ze (vrijwel) niet bezig zijn met de nationaliteit van inschrijvers, maar ze concluderen wel dat de interne markt niet werkt zoals de Commissie had gewild. Volgens provincies heeft de richtlijn op nationaal niveau positieve effecten, maar zijn er vrijwel geen buitenlandse inschrijvers. De hoofdoorzaken van het geringe aantal grensoverschrijdende aanbestedingen moet dus gezocht worden bij de inschrijvingsfase en de daaraan voorafgaande aankondiging. Dus de vraag is waardoor buitenlandse ondernemers belemmerd worden om in te schrijven op een opdracht in een andere lidstaat. Volgens de onderzochte provincies spelen de afstand en taal een rol. Daarnaast geven zij aan dat verschillen in cultuur en hogere kosten voor buitenlandse ondernemers van belang zijn. VNO-NCW / MKB-Nederland ziet vooral de taal, afstand en praktische zaken, zoals andere formulieren in het buitenland, als een belemmering. De buitenlandse inschrijvers zeggen echter geen probleem met cultuur en formulieren, maar wel met de afstand en taal. Uit hun handelen blijkt dat ze alleen inschrijven in landen waar ze bekend zijn.

Conclusie sub-vraag 3.4

De belangrijkste oorzaken voor het geringe aantal grensoverschrijdende aanbestedingen moeten gezocht worden tijdens de inschrijvingsfase en de daaraan voorafgaande aankondiging, omdat er vrijwel geen buitenlandse inschrijvers zijn. De onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland zien problemen die los staan van de interne markt, namelijk de afstand en taalverschillen. Daarnaast is hun perceptie dat de kosten voor buitenlandse ondernemers hoger zijn en dat cultuurverschillen en verschillen in nationale formulieren een belemmering vormen. Dit is ook de perceptie van de buitenlandse inschrijvers, ook al zeggen ze geen problemen te ervaren met verschillen in culturen en formulieren, maar alleen met de factoren die los staan van de interne markt; afstand en taal.

3.5. Welke voor- en/of nadelen zien de actoren voor de eigen organisatie met betrekking tot buitenlandse inschrijvers?

De Commissie stelt dat een toename van grensoverschrijdende aanbesteding bijdraagt aan de realisatie van de interne markt. De Commissie ziet de mogelijkheid om buitenlandse inschrijvers aan te trekken door inschrijven via internet eenvoudiger te maken.²⁰⁸

Voor provincies zijn buitenlandse inschrijvers meestal niet interessanter dan nationale inschrijvers. Toen in de winter van 2010/2011 een tekort aan strooizout was in Nederland heeft een Duits bedrijf zout geleverd aan Noord-Brabant. Dit was wel een wens van de provincie, omdat in Nederland het strooizout op was. Daarnaast kan het interessant zijn om buitenlandse ondernemingen aan te trekken, omdat het innovatieve organisaties zijn. Provincie Zuid-Holland vindt dat als er al de wens is om buitenlandse inschrijvers aan te trekken dat de mogelijkheden hiervoor beperkt worden door de richtlijn.

VNO-NCW / MKB-Nederland noemt de mogelijke kans op concurrentie uit het buitenland niet als een probleem voor ondernemers. De richtlijn wordt vooral gezien als een middel voor eerlijke kansen. Door ondernemers zou niet gelet worden op de nationaliteit van de concurrentie.²⁰⁹

²⁰⁸ Europese Commissie, DG Markt tijdens bezoek Brussel voor Groenboek Aanbesteden

²⁰⁹ Interview VNO-NCW / MKB-Nederland

Vergelijking

Voor de Commissie zijn buitenlandse inschrijvers een groot voordeel, omdat dit voor de Commissie aangeeft dat weer een stap is gezet naar de voltooiing van één markt zonder belemmeringen. Provincies zeggen dat het niet uitmaakt of er buitenlandse inschrijvers zijn. Zij geven aan er een enkele keer wel specifiek in geïnteresseerd te zijn, bijvoorbeeld als het gaat om innovatieve ideeën. Volgens VNO-NCW / MKB-Nederland maakt het ondernemers niet uit wat de nationaliteit is van de concurrentie.

Conclusie sub-vraag 3.5

De onderzochte provincies, VNO-NCW / MKB-Nederland en ondernemers zijn het met de Europese Commissie eens dat de nationaliteit van ondernemers geen rol dient te spelen bij aanbesteding van opdrachten. Toch betekent dit niet direct dat er overeenstemming is tussen de effecten van de uitvoering van het beleid in de praktijk en de beoogde effecten van de Commissie. De provincies, VNO-NCW / MKB-Nederland en ondernemers zien grensoverschrijdend vrij verkeer van goederen en diensten niet als doel. Zij geven aan daarover ronduit onverschillig te zijn. Of dit ook betekent dat er in de praktijk van aanbesteding geen overeenstemming is blijft onduidelijk, omdat ik mij in dit onderzoek richt op de percepties en de effecten en niet op het achterhalen van de werkelijke wijze van aanbesteding. Voor dit onderzoek waren er te weinig buitenlandse inschrijvers om te kunnen bepalen hoe provincies bij deelname van buitenlandse inschrijvers selecteren voor de gunning van een opdracht.

2. Context

Naast de bovengenoemde actoren hebben ook andere publieke organisaties en wetenschappers zich bezig gehouden met het Groenboek Aanbesteden. Ik heb gesproken met de vertegenwoordiger van Utrecht in het Huis van de Nederlandse Provincies, het ministerie van EL&I, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Expertisecentrum Aanbesteden PIANOo, Kenniscentrum Europa decentraal, en hoogleraar Aanbestedingsrecht dhr. prof. dr. Telgen. Zij hebben de volgende opvattingen.

2.1. Percepties op Europees aanbesteden

Sub-vraag 3.1: doel van de richtlijn

De actoren in het werkveld zien dat de richtlijn is ontwikkeld om bij te dragen aan de realisatie van de interne markt en dat grensoverschrijdende aanbesteding hiervan een belangrijk aspect is. Zij stellen echter wel dat de realisatie van de interne markt geen direct doel is van provincies en ondernemers, omdat ze andere belangen hebben.²¹⁰ Zij stellen dat voor provincies doelmatigheid en efficiëntie van belang zijn.²¹¹ Daarnaast zouden provincies wensen lokaal aan te besteden.²¹² De doelen van provincies en ondernemers hoeven dus volgens deze actoren niet overeen te komen, omdat ze een andere rol vervullen dan de Commissie.

Sub-vraag 3.2: doel bereiken

Volgens hoogleraar Telgen wordt het doel van de interne markt niet bereikt met de huidige aanbestedingsrichtlijn. Het aantal grensoverschrijdende Europese aanbestedingen zal volgens

²¹⁰ Interview Kenniscentrum Europa decentraal; interview PIANOo

²¹¹ Interview VNG

²¹² Interview Kenniscentrum Europa decentraal; interview ministerie van EL&I

hem niet toenemen door aanpassing van de regelgeving en de richtlijn heeft daarvoor dus geen nut.²¹³ Daarom zou de richtlijn, volgens hem, een ander doel moeten nastreven.²¹⁴ Volgens de actoren kan de richtlijn voor provincies en ondernemers een positief effect hebben, maar de administratieve lasten dienen, volgens hen, wel verminderd te worden. Aan een Europese aanbesteding wordt, gemiddeld bij alle lidstaten, 38 dagen gewerkt en zijn er gemiddeld 6.2 inschrijvers waarvoor gemotiveerd moet worden waarom de opdracht al dan niet aan hun wordt gegund. Voor ondernemers kost deelname aan een aanbestedingsprocedure gemiddeld 10.000 euro, omdat ze zich moeten bewijzen om kans te maken op een opdracht. De ondernemers die de opdracht niet krijgen zijn dit bedrag dus kwijt zonder tegenprestatie. Op zich leidt de aanbesteding voor overheden wel tot een bedrag dat 5 tot 8 % lager ligt dan het geraamde bedrag, maar hierbij is niet meegerekend wat de kosten zijn voor de aanbestedingsprocedure.²¹⁵ De lasten komen dus, volgens de CEMR en het ministerie van EL&I, voort uit de verplichte aanbestedingsprocedure en bijbehorende technische regelgeving van de Commissie, waarbij de praktijk uit het oog is verloren.²¹⁶ Door het vereenvoudigen van de richtlijn en het beter opleiden van ambtenaren die zich bezighouden met aanbesteden zou de richtlijn, volgens een jurist van het ministerie van EL&I, een effect kunnen hebben dat meer overeenstemt met de doelen van de Commissie.²¹⁷

Het vereenvoudigen kan onder meer door verhoging van de Europese drempels, zodat minder vaak de Europese richtlijn gehanteerd moet worden. In het Groenboek Aanbesteden wordt hier ook over gesproken. Dit is volgens Kenniscentrum Europa decentraal opvallend, omdat lang werd gesteld dat verandering niet mogelijk was, in verband met WTO-afspraken.²¹⁸ De drempels zouden omhoog kunnen, zodat ze alleen gelden bij opdrachten waar sprake is van een Europees effect.²¹⁹ De minister van EL&I zou zich in Brussel inzetten voor een verdubbeling van de drempels.²²⁰ Het is de vraag of dit te realiseren is. Daarnaast is het onduidelijk waar het Europese effect bij aanbesteding begint en dus waar de drempels moeten liggen. Een mogelijk argument is dat verhoging van de Europese drempels zou kunnen leiden tot een vermindering van het aantal grensoverschrijdende aanbestedingen. Dit vindt echter al zo weinig plaats dat het, volgens een jurist van Kenniscentrum Europa decentraal, geen argument zou mogen zijn tegen een verhoging van de drempels.²²¹

Naast deze regelgeving zullen overheden ruimte moeten hebben voor eigen beleid, volgens de vertegenwoordiger van Utrecht in het Huis van de Nederlandse Provincies.²²² Dit is volgens het Comité van de Regio's nodig om de professionaliteit van aanbestedende diensten te kunnen vergroten, omdat rekening gehouden moet worden met de verschillen die aanwezig zijn tussen de lidstaten en de regionale en lokale overheden.²²³ Daarnaast wensen overheden

²¹³ Interview Telgen

²¹⁴ Interview PIANOo

²¹⁵ Europese Commissie, DG Markt tijdens bezoek Brussel voor Groenboek Aanbesteden; Europese Commissie, DG Milieu tijdens bezoek Brussel voor Groenboek Aanbesteden

²¹⁶ CEMR tijdens bezoek Brussel voor Groenboek Aanbesteden; interview ministerie van EL&I

²¹⁷ Interview ministerie van EL&I

²¹⁸ Interview Kenniscentrum Europa decentraal

²¹⁹ CEMR tijdens bezoek Brussel voor Groenboek Aanbesteden

²²⁰ Vaste Kamercommissie EL&I

²²¹ Kenniscentrum Europa decentraal, 2011

²²² Interview Huis van de Nederlandse Provincies, provincie Utrecht

²²³ Comité van de Regio's, 2011, p. 6

eigen beleidsdoelen te realiseren naast de naleving van de richtlijn.²²⁴ Volgens het ministerie van EL&I dient er wel rekening mee gehouden te worden dat hoe groter de ruimte is, hoe groter de kans op discriminatie, omdat verschillen kunnen ontstaan tussen overheden.²²⁵

Sub-vraag 3.3: MKB en innovatie

Een onderwerp van discussie is de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten. Volgens sommigen wordt gesteld dat het MKB vaak niet kan meedoen, omdat de overheid opdrachten te groot aanbesteedt en deze niet uitvoerbaar zijn voor kleine ondernemers.²²⁶ Aan de andere kant wordt beweerd dat het MKB een goede lobby voert om zo nog meer opdrachten te krijgen.²²⁷ Uit onderzoeken blijkt dat het MKB rond de 80% van de Nederlandse Europese aanbesteding wordt gegund, en onder de drempel kan verwacht worden dat dit een groter percentage is, omdat dit kleinere opdrachten betreft.²²⁸ Gemiddeld van alle lidstaten wordt 61% van de Europese opdrachten aan het MKB gegund.²²⁹ Aangezien dit alleen aanbestedingen boven de Europese drempelbedragen betreft zijn dat grote percentages. Het MKB lijkt dus wel degelijk kans te maken op overheidsopdrachten.

De innovatie wordt door de richtlijn belemmerd. De reden die hiervoor wordt gegeven verschilt. De oorzaak zou volgens hoogleraar Telgen liggen bij aanbestedende diensten, omdat de medewerkers daar weinig kennis hebben op een specifiek gebied en wel nauwkeurig omschrijven wat de opdracht inhoudt. Dit laat geen ruimte voor innovatie. Daarom zou, volgens Telgen, functioneel gespecificeerd moeten worden, dus het doel beschrijven, in plaats van de middelen vastleggen.²³⁰ Aan de andere kant wordt gesteld dat ondernemers geen ideeën willen prijsgeven bij een aanbestedingsprocedure, omdat ze dan het risico lopen dat ze de opdracht niet krijgen, maar wel hun ideeën hebben weggegeven.²³¹

Sub-vraag 3.4: grensoverschrijdende belemmeringen

Buitenlandse ondernemers schrijven vrijwel niet in op Nederlandse aanbestedingsprocedures, omdat er verschillende barrières zijn. De belemmeringen zijn volgens hoogleraar Telgen aanwezig, omdat sprake is van open grenzen, maar de regelgeving staat volgens hem niet in verband met de belemmeringen.²³² De afstand en bijbehorende transportkosten spelen een rol, maar ook de taal en verschillen in nationale organisatiestructuren en regels volgens Telgen en de vertegenwoordiger van Utrecht in het Huis van de Nederlandse Provincies.²³³ Daarnaast is lokale competitie vaak sterk.²³⁴ Ook willen overheden graag lokaal aanbesteden volgens Kenniscentrum Europa decentraal en PIANOo.²³⁵

²²⁴ Interview Huis van de Nederlandse Provincies, provincie Utrecht; interview Kenniscentrum Europa decentraal

²²⁵ Overleg ministerie van EL&I, IPO, UvW, VNG

²²⁶ Interview Telgen; interview VNO-NCW / MKB-Nederland; Vaste Kamercommissie EL&I

²²⁷ Interview PIANOo; interview Kenniscentrum Europa decentraal

²²⁸ Ministerie van EZ, 2008, p. 2 - 3

²²⁹ Europese Commissie, 2010

²³⁰ Interview Telgen

²³¹ Interview Kenniscentrum Europa decentraal; ad-hoc werkgroep provincies Aanbesteden

²³² Interview Telgen

²³³ Interview Telgen; interview Huis van de Nederlandse Provincies, provincie Utrecht

²³⁴ Europese Commissie, DG Markt tijdens bezoek Brussel voor Groenboek Aanbesteden

²³⁵ Interview Kenniscentrum Europa decentraal; interview PIANOo

Sub-vraag 3.5: voor- en/of nadelen voor de eigen organisatie van buitenlandse inschrijvers

Over het algemeen willen overheden, volgens Kenniscentrum Europa decentraal en PIANOo, lokaal aanbesteden om bij te dragen aan de lokale economie en ondernemers te steunen, omdat dit kan bijdragen aan de realisatie van sociale doelen. Volgens PIANOo wordt ook vaak buiten de provincie aanbesteed, omdat daar een betere prijs/kwaliteit verhouding vandaan komt. Buitenlandse inschrijvers zijn volgens PIANOo vooral interessant voor provincies als het innovatieve bedrijven betreft.²³⁶

2.2. Vergelijking met doel Europese Commissie en percepties van provincies en ondernemers

De betrokken actoren in de context geven een vergelijkbaar beeld van het doel van de Commissie en de percepties van provincies en ondernemers. Zij leggen echter meer nadruk op de interne markt dan provincies en ondernemers. Daarnaast stellen zij dat provincies lokaal willen aanbesteden om de lokale economie te stimuleren. Provincies zeggen het hier niet mee eens te zijn, omdat aanbestedingsprocedures aan de hand van de richtlijn niet gestuurd mogen worden naar een bepaald bedrijf. Volgens de provincies richten zij zich alleen op de prijs/kwaliteit verhouding en niet op de herkomst van een ondernemer.

Om de doelen te bereiken wensen de provincies een grotere discretionaire ruimte. De betrokken actoren zijn het hier deels mee eens, maar er dient ook gelijkheid te bestaan tussen de wijze waarop overheden aanbesteden. Daarom is een bepaald niveau van uniforme regelgeving noodzakelijk. Daarnaast wordt gesteld dat overheden professioneler moeten worden om de richtlijn beter te kunnen inzetten voor eigen beleidsdoelen. Volgens de provincie Zuid-Holland is de discretionaire ruimte ook nodig om de professionaliteit verder te kunnen ontwikkelen.

De voor- en nadelen voor binnenlandse inschrijvers concentreren zich op de discussies over de toegang voor het MKB en de mogelijkheid van innovatie. Volgens de actoren in de context krijgt het MKB ruim voldoende overheidsopdrachten. Dit is tegenstelling tot de perceptie van VNO-NCW / MKB-Nederland. De actoren zijn het er over eens dat de richtlijn innovatie belemmert, maar ze geven hier verschillende oorzaken voor. Aan de ene kant wordt de percepties van de provincies verkondigd, namelijk dat ondernemers hun ideeën niet prijsgeven, omdat ze niet het risico willen lopen dat ze er niets voor terug krijgen als de opdracht hen niet wordt gegund. Aan de andere kant komt de perceptie van VNO-NCW / MKB-Nederland naar voren. Volgens hen besteden overheden opdrachten te gedetailleerd aan en laten ze dus geen ruimte voor innovatie.

De actoren in de context geven vergelijkbare oorzaken voor de belemmering van grensoverschrijdende aanbesteding. Zij zijn het met VNO-NCW / MKB-Nederland eens dat de interne markt nog niet is voltooid en dat dit grensoverschrijdend verkeer belemmert. Daarnaast is een belangrijke oorzaak de afstand en bijbehorende transportkosten. De gesproken buitenlandse inschrijvers geven dit zelf aan als de belangrijkste belemmering. Volgens de actoren in de context zijn verschillen in taal, organisatiecultuur en –structuur een belemmering, want dit kan onder meer leiden tot andere formulieren in het buitenland. De gesproken buitenlandse inschrijvers zijn het hier niet mee eens, zij ervaren geen problemen met een verschil in formulieren en ook bijna niet met taal. Tot slot geven de actoren in de context de wens van provincies om lokaal aan te besteden en lokale competitie aan als

²³⁶ Interview PIANOo

mogelijke belemmeringen. Deze lokale aspecten worden niet ondersteund door de gesproken provincies, VNO-NCW / MKB-Nederland en de gesproken buitenlandse inschrijvers.

Volgens de actoren in de context kunnen provincies voordeel hebben bij buitenlandse inschrijvers als dit innovatieve bedrijven betreft. Provincies zijn het hier mee eens en voegen toe dat buitenlandse organisaties interessant zijn als een product in Nederland niet meer voorradig is. De actoren in de context stellen dat provincies graag lokaal willen aanbesteden om de economie te stimuleren of zich anders alleen richten op de prijs/kwaliteit verhouding. De gesproken provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland zeggen echter onverschillig te zijn over de nationaliteit van een ondernemer.

3. Waarom wordt weinig grensoverschrijdend aanbesteed?

De belemmeringen voor grensoverschrijdende aanbesteding zijn binnen de beleidscyclus grotendeels te vinden bij de praktijk van de aanbesteding door provincies. Gedurende deze aanbesteding is sprake van de aankondiging van een opdracht, inschrijving door ondernemers en gunning van de opdracht. In de tweede fase manifesteren zich verschillende belemmeringen waardoor er vrijwel geen buitenlandse ondernemers inschrijven op een Nederlandse aanbesteding. Het geringe aantal grensoverschrijdende aanbestedingen wordt niet zozeer veroorzaakt door verkeerde regelgeving, maar vooral door de belemmeringen die nog bestaan op de interne markt, verschil in taal en de afstand tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

Doel en effect van de richtlijn

- *Bevinding:* de onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland gaan ervan uit dat de aanbestedingsrichtlijn is ontwikkeld om doelmatigheid, efficiëntie en eerlijke kansen na te streven. De Commissie legt de nadruk op verbetering van de transparantie en non-discriminatie.

Conclusie: deze perceptie van de doelstelling van de richtlijn hoeft overeenstemming met het beleidsdoel niet in de weg te staan. Doelmatigheid, efficiëntie en eerlijke kansen kunnen namelijk leiden tot transparantie en niet-discriminerende procedures. Daarmee kan overeenstemming met het beleidsdoel van de Commissie bereikt worden.

- *Bevinding:* de Commissie stelt dat het aanbestedingsbeleid heeft bijgedragen aan eerlijke concurrentie en de realisatie van de interne markt. De perceptie van de onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland is ook een verbetering van eerlijke concurrentie / mededinging, maar zij zien geen bijdrage aan de realisatie van de interne markt.

Conclusie: de perceptie van provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland op het effect van de richtlijn verschilt met de waarneming van de Commissie, omdat ze andere belangen hebben en hierdoor andere aspecten vooropstellen. Zij zien daardoor geen bijdrage aan de realisatie van de interne markt.

- *Bevinding:* de Commissie onderkent het nog geringe aantal grensoverschrijdende aanbestedingen, maar stelt dat het aanbestedingsbeleid desalniettemin heeft bijgedragen aan de interne markt. De provincies, VNO-NCW / MKB-Nederland en ondernemers zien grensoverschrijdend vrij verkeer van goederen en diensten niet als doel.

Conclusie: op alle niveaus wordt de betekenis van grensoverschrijdend aanbesteden voor de realisatie van de interne markt onderschat. Een significante toename van het aantal buitenlandse inschrijvers kan een indicatie zijn voor de verdere realisatie van de interne

markt. Een laag niveau van grensoverschrijdende inschrijvingen duidt daarentegen op belemmeringen die nog aanwezig zijn op de interne markt.

Percepties van provincies en ondernemers op Europees aanbesteden

- *Bevinding:* de onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland ervaren administratieve lasten. Sommige provincies willen niet dat de Commissie een rol speelt bij de ontwikkeling van een *level playing field* voor complementaire doelen, omdat ze verwachten dat dit leidt tot meer regelgeving en meer administratieve lasten.
Conclusie: dat provincies Europees aanbesteden als een last ervaren kan leiden tot mindere goede implementatie en naleving. Dit kan een belemmering vormen voor de realisatie van de interne markt en grensoverschrijdend verkeer. Een manier dient gezocht te worden zodat de perceptie van lastendruk vermindert. Dit kan zowel door vermindering van de lasten als door verdere professionalisering van provincies, zodat regelgeving minder als een last wordt ervaren.
- *Bevinding:* de onderzochte provincies menen dat overheden door de richtlijn professioneler inkopen, terwijl VNO-NCW / MKB-Nederland stelt dat de mededinging wordt belemmerd door het inkoopbeleid van overheden. Namelijk door de omvang en het gedetailleerde karakter van de aankondigingen.
Conclusie: deze waarneming geeft aan dat oorzaken van de beperkte grensoverschrijdende inschrijving kunnen liggen in de wijze van provinciale aankondiging, tijdens de eerste fase van de aanbestedingsprocedure.
- *Bevinding:* de provincies, VNO-NCW / MKB-Nederland en ondernemers zien grensoverschrijdend vrij verkeer van goederen en diensten niet als doel. Zij zijn het echter met de Europese Commissie eens dat de nationaliteit van ondernemers geen rol dient te spelen bij aanbesteding van opdrachten.
Conclusie: dit betekent niet direct dat overeenstemming is bereikt met het beoogde doel van de Commissie. Of er namelijk in de praktijk van aanbesteding overeenstemming is blijft onduidelijk, omdat ik mij in dit onderzoek niet richt op het achterhalen van de werkelijke wijze van aanbesteding. Voor dit onderzoek waren er bovendien te weinig buitenlandse inschrijvers om te kunnen bepalen hoe provincies selecteren voor de gunning van een opdracht.

Grensoverschrijdende belemmeringen

- *Bevinding:* volgens provincies moeten de belangrijkste oorzaken voor het geringe aantal grensoverschrijdende aanbestedingen gezocht worden tijdens de inschrijvingsfase, omdat er vrijwel geen buitenlandse inschrijvers zijn. De onderzochte provincies en VNO-NCW / MKB-Nederland wijzen oorzaken aan die los staan van de interne markt, namelijk de afstand en taalverschillen. Daarnaast is hun perceptie dat de kosten voor buitenlandse ondernemers hoger zijn en dat cultuurverschillen en verschillen in nationale formulieren een belemmering vormen. In tegenstelling tot deze percepties zeggen de gesproken buitenlandse inschrijvers geen problemen te ervaren met verschillen in culturen en formulieren, maar wel met factoren die los staan van de interne markt: afstand en taal. Ze schrijven echter voornamelijk in op aanbestedingsprocedures van landen waar ze bekend zijn of een nevenvestiging hebben.
Conclusie: de afstand, taal, kosten, cultuur en nationale formulieren zijn belemmeringen voor buitenlandse ondernemers. Daarnaast kan beleid van een land belemmerend werken voor buitenlandse inschrijvers, bijvoorbeeld door opdrachten vaker op te splitsen en niet

Europees aan te besteden. Tot slot kan de wijze van aankondiging tijdens de eerste fase van invloed zijn op wie inschrijft.

- *Bevinding:* het MKB krijgt het merendeel van de overheidsopdrachten - opdrachten onder de drempel voor Europees aanbesteden meegerekend. Toch meent VNO-NCW / MKB-Nederland dat het beleid van een land en/of een provincie belemmerend werkt in het kader van toegang van overheidsopdrachten voor het MKB. Deze perceptie kan terecht zijn voor zover het Europese aanbestedingen betreft, omdat dat doorgaans grote opdrachten zijn. Als opdrachten opgesplitst worden in kleine opdrachten kan dit de toegankelijk van overheidsopdrachten voor het MKB vergroten, maar neemt de noodzaak van (verplicht) Europees aanbesteden af.

Conclusie: het stimuleren van de nationale economie, door nationaal beleid om de toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor het Nederlandse MKB te vergroten, kan een belemmering zijn voor buitenlandse ondernemers als opdrachten daardoor niet meer Europees worden aanbesteed.

- *Bevinding:* volgens actoren in de context, onder andere Kenniscentrum Europa decentraal en PIANOo, willen provincies lokaal aanbesteden om de eigen economie te stimuleren. In dat geval zouden lokale ondernemers een sterke positie verwerven, omdat ze meer kans maken op een overheidsopdracht dan ondernemers uit een andere regio of een ander land. Provincies zeggen dat ze geen behoefte hebben om dit te doen en dat het niet is toegestaan.

Conclusie: Om te bepalen of provincies in de praktijk lokaal aanbesteden prefereren, bewust of onbewust, is onderzoek bij de provincies nodig waarbij de gehele aanbestedingsprocedure wordt onderzocht.

Samengevat: waarom wordt weinig grensoverschrijdend aanbesteed?

Belemmeringen voor grensoverschrijdend aanbesteding kunnen al ontstaan bij de aankondiging door provincies, want de wijze van aankondiging is van invloed op wie inschrijft. Deze belemmeringen kunnen samenhangen met de professionaliteit van provincies.

Tijdens de tweede fase, de inschrijving door ondernemers, kan nationaal beleid belemmerend werken voor buitenlandse ondernemers. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van beleid om de toegang van opdrachten voor het MKB te stimuleren waardoor opdrachten minder vaak Europees worden aanbesteed. Provincies, VNO-NCW / MKB-Nederland, de buitenlandse inschrijvers en actoren in de context hebben de volgende percepties op mogelijke belemmeringen voor buitenlandse inschrijvers tijdens de inschrijvingsfase. Deze percepties zijn vastgesteld naar aanleiding van een analyse van de gesprekken met de respondenten. Het zijn niet alleen punten die ze zelf aangaven, maar ook punten die blijken uit wat ze vertelden tijdens interviews over hun manier van handelen met Europees aanbesteden. Bij elke factor is aangegeven wat het effect is van deze belemmering op grensoverschrijdend aanbesteden (Zie tabel 6.1.)

Belemmerende factor	Belemmerende factor in de perceptie van	Effect op interne markt en grensoverschrijdend aanbesteden
1. Hogere kosten in verband met de afstand	Provincies VNO-NCW / MKB-NL Buitenlandse inschrijvers Actoren in context	Geen verband met interne markt. Wel effect op grensoverschrijdend aanbesteden
2. Verschil in taal	Provincies VNO-NCW / MKB-NL Buitenlandse inschrijvers Actoren in context	Geen verband met interne markt ²³⁷ . Wel effect op grensoverschrijdend aanbesteden.
3. Gebrek aan kennis en ervaring met organisatiecultuur en -structuur in een andere lidstaat	Provincies VNO-NCW / MKB-NL Buitenlandse inschrijvers Actoren in context	Belemmering van interne markt en grensoverschrijdend aanbesteden.
4. Verschil in regelgeving en beleid	Provincies VNO-NCW / MKB-NL Buitenlandse inschrijvers Actoren in context	Belemmering van interne markt en grensoverschrijdend aanbesteden.
5. Voorkeur voor lokaal aanbesteden	Actoren in context	Belemmering van interne markt en grensoverschrijdend aanbesteden.
6. Beleid voor de bevordering van deelname van het MKB		Belemmering van interne markt en grensoverschrijdend aanbesteden.

Tabel 6.1: Belemmeringen voor buitenlandse ondernemers tijdens de inschrijvingsfase
(In volgorde van grootste belemmering)

²³⁷ Taalverschillen zijn een belemmering voor grensoverschrijdend verkeer en de interne markt, maar eerder in dit rapport is naar voren gekomen dat het politiek vrijwel niet haalbaar is aankondiging van een opdracht in een tweede taal verplicht te stellen. Daarom houdt taal momenteel nog geen verband met beleid omtrent de interne markt.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord en worden de percepties van de provincies en ondernemers op Europees aanbesteden afgezet tegen de doelen van de Commissie. Vervolgens worden de bevindingen vergeleken met het theoretisch kader. In paragraaf 4 wordt gereflecteerd op het onderzoek en de methoden. In paragraaf 5 wordt ingegaan op de mogelijkheden voor vervolgonderzoek en het gebruik van wetenschappelijke literatuur. Tot slot worden aanbevelingen gedaan over Europees aanbesteden voor de Europese Commissie, provincies en ondernemers.

1. Hoofdvraag

Na de beantwoording van de deelvragen in de vorige hoofdstukken is nu de hoofdvraag aan de orde: in welke mate vindt grensoverschrijdende Europese aanbesteding door Nederlandse provincies plaats en hoe is dit te verklaren?

1.1. Grensoverschrijdende aanbesteding door de provincies?

Tijdens de onderzochte periode, 2009 en 2010, is bij de provincies niet grensoverschrijdend aanbesteed. Wel is een opdracht, voor diensten, gegund aan een combinatie van 1 Nederlandse en 2 indirect buitenlandse ondernemers. In totaal schreven slechts 3 buitenlandse organisaties in op de 146 Europese aanbestedingen. Deze organisaties waren allen afkomstig uit het Vlaamstalige deel van België. Daarnaast waren er 9 indirect buitenlandse inschrijvers, waarvan 7 aanwezig bij opdrachten voor diensten en 2 bij opdrachten voor leveringen, maar geen bij werken.

Voor de onderzochte periode en provincies is te concluderen dat:

- Vrijwel geen buitenlandse organisaties inschrijven op Europese aanbestedingen;
- Een taalverschil een belemmerde factor lijkt voor buitenlandse inschrijvers;
- Buitenlandse ondernemers die inschrijven voor diensten dit vooral doen via een Nederlandse nevenvestiging.

1.2. Grensoverschrijdende belemmeringen

De belemmeringen voor grensoverschrijdende aanbestedingen manifesteren zich vooral tijdens de inschrijvingsfase, want er schrijven weinig buitenlandse ondernemers in tijdens de aanbestedingsprocedure. Daardoor was het ook niet mogelijk vast te stellen of er belemmeringen zijn voor buitenlandse inschrijvers tijdens de fase van gunning van de opdracht. Mogelijke oorzaken liggen in de inschrijvingsfase of in de daaraan voorafgaande aankondiging. Het geringe aantal buitenlandse inschrijvers wordt veroorzaakt door de belemmeringen die nog aanwezig zijn tussen de lidstaten. Tegelijkertijd wenst de Europese Commissie dat er meer grensoverschrijdende aanbesteding plaats vindt, omdat dit zou duiden op een verdere realisatie van één markt zonder binnengrenzen. Grensoverschrijdende aanbesteding is echter geen doel op zich. Het wegnemen van de belemmeringen en de realisatie van de interne markt is het doel van de Commissie. Provincies en ondernemers hebben andere belangen en doelen, zoals efficiënte bedrijfsvoering, eerlijke concurrentie en bevordering van de lokale economie.

De discrepantie tussen de doelen van de Commissie en percepties van provincies en ondernemers kan zich uiten in een gebrek aan overeenstemming als het leidt tot verschillende effecten. Uit dit onderzoek blijkt echter dat zelfs als de percepties van provincies en ondernemers lijken bij te dragen aan het door de Commissie beoogde effect, er nog geen

overeenstemming wordt bereikt. In de praktijk treden er verschillende belemmeringen op, zoals taal, afstand en nationale verschillen in regelgeving en beleid.

1.2.1 Type opdracht

De belemmeringen die bestaan op de interne markt hebben wellicht geleid tot meer vestigingen van buitenlandse bedrijven in Nederland. Deze vestigingen lijken vooral geopend te worden voor opdrachten voor diensten. Aan het begin van dit hoofdstuk concludeer ik dat 7 van de 9 indirect buitenlandse inschrijvers aanwezig waren bij diensten. Zes van hen waren aanwezig bij één opdracht, waarbij 98 nationale inschrijvers waren. Terwijl er bij de andere aanbestedingen maximaal 5 nationale ondernemers inschreven. Het zou dus een vertekend beeld kunnen zijn, maar de conclusie houdt wel stand. Het is namelijk begrijpelijk dat een onderneming in Nederland een vestiging opent voor opdrachten voor diensten, want dit vereist mensen op locatie. Voor werken is een vestiging openen in Nederland minder aantrekkelijk, omdat dit ook materialen en leveringscontracten met Nederlandse leveranciers vereist.

Voor leveringen lijkt een vestiging in Nederland niet noodzakelijk. Toch hebben op aanbestedingen voor leveringen, in verhouding tot het aantal nationale inschrijvers, evenveel indirect buitenlandse ondernemers ingeschreven als voor diensten. Kennelijk wordt de kans op opdrachten voor leveringen vergroot door een vestiging te openen in een ander land. Dit zou te verklaren zijn aan de hand van de perceptie dat kennis en ervaring met de regelgeving in een land van invloed is op het aantal buitenlandse inschrijvers. Door een vestiging te openen zijn medewerkers het hele jaar op locatie aanwezig en kennen ze de lokale markt en het lokale beleid beter. Daarnaast zou het, volgens de actoren in de context, de kans op een opdracht vergroten, omdat provincies lokaal zouden willen aanbesteden.

Buitenlandse ondernemers lijken in Nederland een vestiging te openen om:

- De belemmering van de interne markt te omzeilen;
- Kans te maken op opdrachten voor leveringen en diensten.

1.2.2 Percepties op grensoverschrijdende belemmeringen

De onderzochte provincies, VNO-NCW / MKB-Nederland, onderzochte buitenlandse inschrijvers en de actoren in de context wijzen allen op de verschillen tussen landen en belemmeringen op de interne markt als belangrijkste oorzaak voor het geringe aantal buitenlandse inschrijvers. De actoren in de context hebben, in tegenstelling tot de andere actoren, ook de perceptie dat provincies lokaal willen aanbesteden om de eigen economie te stimuleren. Het is mogelijk dat provincies dit, bewust of onbewust, nastreven, maar ze zeggen dat het voor hen niet van belang is. De buitenlandse inschrijvers geven aan alleen problemen te ervaren met grote afstanden en verschillen in taal. Daarnaast schrijven ze echter alleen in op aanbestedingsprocedures in bepaalde landen. Dit geeft aan dat ze ook de andere belemmeringen ervaren. Eén van de buitenlandse inschrijvers gaf bijvoorbeeld aan eerst een vestiging te openen in een land voordat wordt begonnen met inschrijven op aanbestedingsprocedures, omdat ze het land dan beter kennen.

Het onderzoek leidt tot de volgende lijst van *factoren die van invloed zijn, van meest naar minst, op het aantal buitenlandse inschrijvers:*

1. Kosten in verband met de afstand;
2. Taal;
3. Kennis en ervaring met organisatiecultuur en -structuur in een andere lidstaat;

4. Regelgeving en beleid in een andere lidstaat;
5. Lokale concurrentie;
6. Professionaliteit van de aanbestedende dienst;
7. Beleid voor de bevordering van deelname van het MKB.

2. Percepties op Europees aanbesteden

Naast de belemmeringen voor grensoverschrijdende aanbesteding hadden de respondenten percepties op de richtlijn die verschillen met de doelen en de waarneming van de Commissie. Deze discrepantie is van invloed op het behalen van de beoogde beleidsdoelen van de Commissie.

Bij de provincies lijkt het alsof de professionaliteit soms te wensen over laat, omdat niet overal dezelfde perceptie is op de moeilijkheidsgraad van Europees aanbesteden. Uit het onderzoek bij de provincies bleek dat twee respondenten de richtlijn begrijpelijk vonden, maar ik concludeerde dat dit verschillende redenen had. Eén respondent had een gebrek aan kennis waardoor de richtlijn begrijpelijk werd gevonden. Een andere respondent gaf juist de problemen van de richtlijn aan, omdat deze meer kennis had over de werking van de richtlijn in de praktijk. Hierbij moet er wel rekening mee worden gehouden dat zowel met teamleiders als inkopers is gesproken. Desondanks verschillen de provincies in mate van professionaliteit ten opzichte van Europees aanbesteden.

Het MKB krijgt het merendeel van de overheidsopdrachten, onder de drempel meegerekend. Het MKB voert echter een sterke lobby door te stellen dat ze vrijwel geen kans maken op overheidsopdrachten. Deze opvatting kan terecht zijn voor zover het Europese aanbestedingen betreft, omdat dat doorgaans grote opdrachten zijn vanaf een bepaald bedrag. Als opdrachten opgesplitst worden in kleine opdrachten kan dit de toegankelijk van overheidsopdrachten voor het MKB vergroten, maar neemt de noodzaak van (verplicht) Europees aanbesteden af. *Het stimuleren van de nationale economie, door toegankelijkheid van overheidsopdrachten voor het Nederlandse MKB te vergroten, kan een belemmering zijn voor buitenlandse ondernemers als opdrachten daardoor minder Europees worden aanbesteed.*

3. Hoofdvraag vanuit theoretisch perspectief

In het theoretisch kader van dit rapport zijn drie categorieën van verklarende factoren, die mogelijk van invloed zijn op grensoverschrijdend aanbesteden, uiteengezet. In deze paragraaf worden deze factoren en de resultaten van het onderzoek naar Europese aanbesteding met elkaar vergeleken.

3.1. Europeanisering en implementatie

In het theoretisch kader is uiteengezet dat de implementatie van beleid mede afhankelijk is van de mate van Europeanisering van provincies en individuele ambtenaren. En dat bij hoogste mate van Europeanisering wordt gedacht en gehandeld vanuit het idee van de Europese Unie.²³⁸ Tijdens het onderzoek is niet letterlijk gesproken over europeanisering, maar het idee van de interne markt valt geregeld buiten de percepties van de provincies. Zij hebben enig idee waar de richtlijn voor is bedoeld, maar leggen de nadruk niet zoals de Commissie had beoogd. Desondanks kan bijgedragen worden aan de realisatie van de doelen van de Commissie als de uitvoering door de provincies het beoogde effect van de Commissie

²³⁸ Knill, Lehmkuhl, 2002, p. 258

heeft. Als provincies wensen om lokaal aan te besteden dan kan dit buitenlandse ondernemers belemmeren. Overeenkomstig met de literatuur kan dit europeanisering tegengaan.²³⁹

Volgens de literatuur draagt een individuele ambtenaar bij aan het al dan niet behalen van succes.²⁴⁰ Bij Europees aanbesteden lijkt de ambtenaar nog minder discretionaire ruimte te hebben dan was veronderstelt bij de aanvang van het onderzoek. Door de gedetailleerde regelgeving en het nationale beleid hebben provincies in zijn geheel al weinig ruimte op het gebied van Europees aanbesteden, maar de ambtenaren, ook op individueel niveau, bepalen wel hoe zij omgaan met Europees beleid. *De individuele ambtenaar heeft een geringe discretionaire ruimte, maar draagt wel bij aan het al dan niet behalen van succes.* Succes kan hier zowel staan voor het bereiken van de doelen van de eigen provincie, het nationale of het Europese aanbestedingsbeleid.

Dus de literatuur over Europeanisering is meegenomen met de implementatieliteratuur, omdat het van invloed is op de uitvoering van beleid. In tegenstelling tot de literatuur heeft een individuele ambtenaar slechts geringe discretionaire ruimte bij Europees aanbesteden, maar - overeenkomstig met de literatuur- het functioneren van één ambtenaar is wel van invloed op het succes voor de provincie en het nationale en Europese aanbestedingsbeleid.

3.2. Implementatie

Uit het onderzoek kwam naar voren dat op nationaal niveau een bepaalde *organisatiecultuur en –structuur met een bepaald type formulieren* heerst. Daarnaast is geconcludeerd dat buitenlandse ondernemers in Nederland een vestiging openen om ook hier kans te maken op een opdracht. Dit kan nodig zijn, omdat het *nationale beleid belemmerend kan werken voor buitenlandse ondernemers en kennis en ervaring* met Nederlandse aanbestedingsprocedures ontbreekt. Bovenstaande factoren komen overeen met de implementatieliteratuur waarin uiteen wordt gezet dat een verschil in cultuur kan zorgen voor een andere manier van denken.²⁴¹ Daarnaast kan een land beleidsprioriteiten hebben die discriminerend werken.²⁴² Ook overeenkomstig met de literatuur is dat de wijze waarop provincies en hun ambtenaren aanbesteden van invloed is het effect dat de richtlijn heeft. Op provinciaal niveau wordt de richtlijn als erg gedetailleerd en vaak als ingewikkeld ervaren. Dit leidt tot een vrij negatieve houding ten opzichte van de richtlijn, mede doordat provincies niet allemaal bekend zijn met hoe zij de richtlijn in kunnen zetten voor hun eigen beleidsdoelen. Zoals in het theoretisch kader al is geconstateerd: bij de ontwikkeling van beleid dient rekening te worden gehouden met de locatie waarop het beleid uitgevoerd moet worden, want de implementatie is bepalend voor het succes van beleid.²⁴³ Mede omdat de motivatie voor naleving verzwakt als het veel werk vereist.²⁴⁴

Dus het onderzoek stemt overeen met de literatuur over implementatie van Pressman en Wildavsky en de literatuur over organisatiecultuur en -structuur van Mintzberg. Daarnaast speelt ook de literatuur over naleving van Europees beleid, van onder andere Falkner, Tallberg en Knill en Lehmkuhl, een rol. Het is echter de literatuur over implementatie van Pressman en Wildavsky die de basis vormt voor de implementatie van Europese richtlijnen.

²³⁹ Falkner, 2003, p. 12

²⁴⁰ Checkel, 2001, p. 557

²⁴¹ Mintzberg e.a., 2007, p. 248

²⁴² Sarfati, 1998, p. 5

²⁴³ Pressman, Wildavsky, 1984, p. xv

²⁴⁴ Falkner, 2003, p. 4; Knill, Lehmkuhl, 2002, p. 261; Tallberg, 2002, p. 627 – 632

3.3. Factoren van invloed op mate van opdracht vervullen in ander land

Overeenkomstig met de literatuur over taalbarrières is bij de provincie Overijssel slechts één Vlaamse inschrijver gevonden in plaats van een Duitse, terwijl de afstand tot Duitsland kleiner is dan tot België. De Language Barrier Index (LBI) laat zien dat *hoe groter het verschil in taal hoe groter de barrière om in een ander land een opdracht te vervullen*.²⁴⁵ Het verschil met de Duitse taal is velen malen groter dan met de Vlaamse taal. Het geringe aantal Belgische inschrijvers bij grensprovincie Noord-Brabant komt hier ook mee overeen, omdat de Vlaamse taal wel verschilt van het Nederlands.

In het theoretisch kader kwam naar voren dat de kosten voor buitenlandse ondernemers hoger zijn en overheden daarom de voorkeur geven aan nationale ondernemers.²⁴⁶ Hiermee overeenkomstig is uit het onderzoek gebleken dat de gesproken buitenlandse organisaties de *afstand tussen lidstaten en bijbehorende transportkosten als een belemmering* ervaren. Vanwege het geringe aantal buitenlandse inschrijvers blijft het echter onduidelijk of provincies de voorkeur geven aan nationale ondernemers in verband met lagere kosten, zoals in het theoretisch kader wordt verondersteld.

4. Reflectie op onderzoeksmethoden

4.1. Kwantitatief onderzoek: mate van grensoverschrijdende aanbesteding

Voor de eerste twee deelvragen was ik als onderzoeker afhankelijk van de toegang die de provincies mij gaven om onderzoek te doen. Bij de onderzochte provincies is dit goed verlopen. Ze waren gemotiveerd om mee te doen met het onderzoek en zijn in hun computersystemen op zoek gegaan naar de Europese aanbestedingen. Bij alle onderzochte provincies was het lastig om de data te vinden, omdat de aanbestedingen niet in één systeem bij elkaar stonden. Ook via Tendersnet en de aanbestedingskalender is dit lastig te achterhalen, omdat deze websites gericht zijn op de actuele aankondigingen. De provincies hadden twee inkoopafdelingen: één voor leveringen en diensten en één voor werken. Met ondersteuning van beide afdelingen is het gelukt de data te verzamelen uit de systemen van de computers van de provincie. Op basis van deze data heb ik verder onderzoek gedaan.

Uit het onderzoek blijkt dat buitenlandse inschrijvers vooral inschrijven in landen waar ze bekend zijn met de werkwijze, ondanks dat ze zelf aangeven alleen de afstand en taal belemmerend te vinden. Eén van de gevonden buitenlandse inschrijvers is nauw verbonden met Nederland, want het is onderdeel van een Nederlandse organisatie. Ze hebben ook een Nederlandse vestiging, maar die houdt zich niet bezig met de aanbestedingen, maar alleen met administratie. Dus voor de definitie van dit onderzoek is het hoofdkantoor gevestigd in België. Deze heeft zich ingeschreven op een Nederlandse aanbesteding en heeft nauwe contacten in Nederland. De organisatie neemt ook deel aan aanbestedingsprocedures in andere landen, maar vooral als ze daar al contacten hebben. Een andere buitenlandse inschrijver heeft een afzetmarkt in de Benelux en houdt hier aanbestedingen in de gaten. De derde buitenlandse inschrijver is niet verder te achterhalen dan dat het afkomstig is uit het Vlaamstalige deel van België, omdat van de provincie waar deze inschreef geen verder informatie is verkregen.

Het onderzoek had ook anders ingezet kunnen worden door gebruik te maken van plotten. De Europese aanbestedingen zouden onderzocht kunnen worden om de mate van

²⁴⁵ Lohmann, 2011, p. 159

²⁴⁶ Branco, 1994, p. 76; McAfee, McMillan, 1989, p. 304

overeenstemming, van het effect van de uitvoering in de praktijk, af te zetten tegen de doelen van de Europese Commissie. Dit zou op de horizontale as geplaatst kunnen worden. Op de verticale as kan de mate van Europeanisering van de provincie(s) met betrekking tot Europees aanbesteden. Aan de hand van een dergelijk onderzoek zou een verklaring gezocht kunnen worden voor welke factoren de meest positieve/negatieve invloed hebben op het behalen van de doelen van de Commissie. Het onderzoek is niet op deze wijze opgezet, omdat een gebrek aan kennis was over welke factoren een rol spelen.

4.2. Kwalitatief onderzoek: verklaring aantal grensoverschrijdende aanbestedingen

Voor de derde deelvraag zijn de percepties van de ondernemers en provincies bepaald op basis van de reacties van het IPO en VNO-NCW / MKB-Nederland op het Groenboek Aanbesteden en gesprekken bij deze organisaties. Daarnaast is gesproken met de onderzochte provincies en buitenlandse inschrijvers. De perceptie kan per provincie en ondernemer verschillen. De reacties van de koepelorganisaties waren desalniettemin voldoende, omdat de reacties op het Groenboek zijn afgestemd met respectievelijk de provincies en ondernemers. Als de percepties per provincie of ondernemer sterk zouden verschillen dan is dit meegenomen in de beantwoording van de sub-vragen van deelvraag 3. In de meeste gevallen waren de antwoorden kenmerkend voor het type organisatie en delen de provincies en ondernemers de ideeën van respectievelijk het IPO en VNO-NCW / MKB-Nederland.

Dit tweede deel zou ook op een andere wijze onderzocht kunnen worden, bijvoorbeeld door een enquête. In plaats van interviews zouden de respondenten een enquête kunnen invullen. Dan hadden meer mensen ondervraagd kunnen worden. Ik denk niet dat dit had bijgedragen aan een betere kwaliteit van het onderzoek, omdat slechts een beperkt aantal mensen in Nederland zich bezig houdt met Europese aanbesteding. Dit waren onder meer de respondenten die ik heb gesproken. Geregeld kwamen dezelfde onderwerpen terug. Bij de vraag waarom buitenlandse bedrijven zich vrijwel niet inschrijven in Nederland werd vaak speculatief geantwoord. Het doel van het onderzoek was ook om te achterhalen wat de actoren denken over dit onderwerp. Een enquête zou echter leiden tot meer respondenten met minder inhoudelijke kennis en meer speculatieve antwoorden. Daarnaast zou bij een enquête een open vraag of een meerkeuzevraag worden gegeven. Bij een interview kon ik de open vraag stellen, om vervolgens alsnog specifieke oorzaken te noemen en de respondent te vragen of ze denken dat het mogelijke oorzaken zijn. Daarnaast had een andere benadering gekozen kunnen worden om de feitelijke belemmeringen in de werkwijze tijdens de aanbestedingsprocedure te achterhalen. Dit is echter lastig, omdat je als onderzoeker afhankelijk bent van de toegang die je wordt gegeven door provincies.

5. Vervolgonderzoek

Dit verkennende onderzoek heeft verschillende belemmeringen voor grensoverschrijdende aanbesteding vastgesteld, met name in de aankondigings- en de inschrijvingsfase van de aanbestedingsprocedure. Het type opdracht is van invloed en er zijn belemmeringen die voortvloeien uit de nog niet voltooide interne markt. Daarnaast kan specifiek nationaal beleid belemmerend werken. Het blijft nu de vraag of provincies opdrachten in de aankondigingsfase zodanig formuleren dat het in de inschrijvingsfase belemmerend werkt. Daarnaast kan meer duidelijkheid worden verkregen over welke belemmeringen ondernemers ervaren om in te schrijven op een opdracht in een andere lidstaat.

Nader onderzoek zal meer licht kunnen werpen op:

- Hoe provincies aanbesteden – en meer in het bijzonder de aankondiging voorbereiden en publiceren (de eerste fase van het aanbestedingsproces): welke eisen ze stellen en welk effect dit heeft;
- Waarom ondernemers wel/niet inschrijven op een aanbestedingsprocedure (de tweede fase in het aanbestedingsproces) in een andere lidstaat;
- In welke mate de factoren bij de eerste en tweede fase van het aanbestedingsproces van invloed zijn op het bereiken van het beoogde effect van de Commissie.

Om de representativiteit en de validiteit van het nadere onderzoek naar de Nederlandse situatie te vergroten zou het onderzoek zich mede moeten uitstrekken tot aanbestedingen door alle provincies en/of een combinatie met gemeenten, waterschappen en instellingen van de Rijksoverheid. Op Europees niveau kan gedacht worden aan een vergelijkend onderzoek tussen de lidstaten. In het vervolgonderzoek moeten verschillende disciplines worden meegenomen, omdat naast praktische economische en juridische zaken ook sociale factoren, zoals het gevoel dat een ander land buiten de grenzen valt, een rol kunnen spelen. Het vervolgonderzoek kan voortbouwen op de belemmerende factoren die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd, en op de implementatieliteratuur van Pressman en Wildavsky. Daarnaast zullen de organisatiecultuur, -structuur en mate van europeanisering factoren moeten zijn in het vervolgonderzoek, omdat dit, zoals ook gesteld door Mintzberg, Falkner, Tallberg en Knill en Lehmkuhl, van invloed is op de werkwijze en prioritering van overheden.

6. Aanbevelingen

6.1. Aanbevelingen voor Europese Commissie

De mate waarin grensoverschrijdende aanbesteding plaatsvindt hangt samen met de mate waarin de interne markt gerealiseerd wordt en zal alleen toenemen als daarop een specifiek beleid wordt gevoerd.

Enerzijds draagt een expliciet grensoverschrijdend aanbestedingsbeleid bij aan de realisatie van de interne markt, anderzijds maakt een goed functionerende interne markt het vrije verkeer van goederen en diensten – en daarmee grensoverschrijdende aanbesteding – juist mogelijk. Ook als de interne markt volledig gerealiseerd zou zijn blijven echter belemmerende factoren, zoals afstanden tussen de lidstaten, een rol spelen. Wellicht heeft de aanbestedingsrichtlijn al het meest haalbare gerealiseerd door op nationaal niveau de efficiëntie en mededinging te vergroten en via deze weg bij te dragen aan de Europese economie. Het wegnemen van verschillen tussen de lidstaten en andere nog resterende belemmeringen op de interne markt vergroot echter de kans op buitenlandse inschrijvers en draagt bij aan het vrij verkeer. Dit kan op verschillende manieren.

- Het vereenvoudigen en verduidelijken van het aanbestedingsbeleid om de naleving en eenvormigheid binnen de Europese Unie te stimuleren;
- Het toestaan van meer beleidsruimte voor overheden om de richtlijn mede in te zetten voor complementaire doelen, en daarmee een level playing field te realiseren;
- Het stimuleren of eventueel verplicht stellen van aankondigingen in een tweede taal;

- Het omzetten van de richtlijn in een verordening om verschillen tussen lidstaten door ‘nationale koppen’ met een belemmerende werking op de Europese regelgeving tegen te gaan.

6.2. Aanbevelingen voor provincies

Provinciale aanbesteding waarvan het effect overeenstemt met de beoogde doelen van de Commissie kan bijdragen aan zowel de regionale, nationale als de Europese economie doordat de efficiëntie en mededinging verbetert.

Door professionaliteit bij overheden te vergroten zou meer overeenstemming tussen de effecten bereikt kunnen worden. Gekeken dient te worden naar de mensen die direct te maken hebben met de uitvoering van de richtlijn bij aanbestedende diensten. Verdere professionalisering kan de lasten verminderen, omdat ambtenaren beter weten hoe ze de richtlijn moeten gebruiken en kunnen inzetten voor complementaire beleidsdoelen. Een zekere beleidsvrijheid draagt eveneens bij aan de professionalisering en vergroot de aansluiting van de richtlijn met de praktijk. Ik adviseer provincies het volgende:

- Het nastreven van verdere professionalisering, bijvoorbeeld door cursussen over aanbesteden en het uitwisseling van kennis en ervaringen, om de richtlijn beter te begrijpen en effectiever in te zetten voor complementaire beleidsdoelen;
- Het ook in een andere taal dan de Nederlandse taal aankondigen van opdrachten om de keuze uit het aantal inschrijvende ondernemers te vergroten, bijvoorbeeld bij innovatieve opdrachten.

6.3. Aanbevelingen voor ondernemers

Ondernemers kunnen hun markt vergroten door in andere lidstaat opdrachten te vervullen, maar dit is vooral interessant onder bepaalde condities, omdat verschillende belemmeringen bestaan op de huidige interne markt.

- Het uitvoeren van een opdracht in een andere lidstaat is vooral interessant als de opdracht op kleine afstand is van de vestiging van de onderneming;
- In de huidige interne markt zouden ondernemers zich vooral moeten richten op één of enkele andere lidstaten om de kans op een opdracht te vergroten. Ze kunnen dan investeren op het leren kennen van de markt en de werkwijze in dat land;
- Ondernemingen zouden mensen in dienst moeten hebben die meerdere talen beheersen en kunnen inschrijven op aanbestedingsprocedures in een andere lidstaat;
- Voor ondernemers kan het aantrekkelijk zijn om een vestiging in een andere lidstaat te openen, vooral voor diensten, omdat daarvoor mensen voor langere tijd op locatie vereist zijn. Op deze manier worden belemmeringen op de interne markt ontweken.

Literatuurlijst

Boeken/artikelen

Ambtenbrink, Davies, Vedder (2010), *Boom Basics. Europees recht*, zesde druk, Den Haag: Boom Juridische uitgevers

Baarda, D., M. De Goede (2006), *Basisboek Methoden en Technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*, vierde druk, Groningen/Houten: Wolters-Noordhoff

Bovens, M., P. 't Hart, M. Twist (2009), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Branco, F. (1994), Favoring domestic firms in procurement contracts, *Journal of International Economics*, 37, p. 65 – 80

Craig, D., Elliott, M. (2009), *The great European rip-off. How the Corrupt, Wasteful EU is Taking Control of Our Lives*. London: Random House Books

Craig, P., De Búrca, G. (2008), *EU law. Text, cases and materials*, 4th edition, Oxford: University Press

Chalmers, D., Monti, G. (2008), *European Union law. Updating supplement*, Cambridge: University Press

Checkel, J. (2001), Why Comply? Social Learning and European Identity Change, *International Organization*, Vol. 55, No. 3, p. 553-588

Cox, A. , P. Furlong (1997), Cross-border trade and contract awards. The intellectual myopia at the heart of the EU procurement rules, *European Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 3, No. 1, p. 9-20

Eisenhardt, K. (1989), 'Agency Theory: an Assessment and Review', *The Academy of Management Review*, 14 (1): 57-74

Esch F. van, S. Princen (2007), *Georganiseerde belangen, lobbyen en lobbyisten*. In: Vleuten, A. van der (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*. Bussum: uitgeverij coutinho, p. 205 – 219

Falkner, G. (2003), Comparing Europeanisation Effects: from Metaphor to Operationalisation, *European Integration online Papers* Vol. 7 nr. 13

Gerbrandy, A., Hessel, B. (2004), *Mededingingsrecht voor decentrale overheden*, Deventer: Kluwer

Herzog, R., voormalig Duitse bondspresident, rede ter gelegenheid van de dag van Europa, *Bureaucratie toont niet de kracht van Europa, maar juist zijn zwakte. De Europese Unie heeft veel van haar oorspronkelijke doelen verwezenlijkt, of heeft die doelen uit het oog verloren. Daarvoor is regelgeving in de plaats gekomen*. Volkskrant, *Opinie & Debat*, 10-5-2011

- Jiang, N. (2008), Effect of Technical Barriers to Trade on Chinese textile Product Trade, *Journal of International Business Research*, Vol. 1, No. 3
- Jacobson, H., E. Brown Weiss (1998), Assessing the Record and Designing Strategies to Engage Countries. In *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, p. 511 – 54. Cambridge, Mass: MIT press, p. 547-548. In: Tallberg, J. (2002) *International Organization*. Paths to compliance: enforcement, management and the European Union. International Organization, p. 635
- Kenniscentrum Europa decentraal, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging Nederlandse Gemeenten (2006), *Handreiking Europaproof gemeenten*, Den Haag
- Knill, C., D. Lehmkuhl (2002), The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms, *European Journal of Political Research* 41 : 255-280
- Koningsveld, H. (2006), *Het verschijnsel wetenschap*, Amsterdam: uitgeverij Boom
- Lipsky, M. (1980), Street-level bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services
- Lohmann, J. (2011) Do language barriers effect trade? *Economic Letters*, Vol. 110, Issue 2, February 2011, p. 159-162
- Lubbers, M., European Union Politics (2008), 9;59, Regarding the Dutch ‘Nee’ to the European Constitution: A test of the Identity, Utilitarian and Political Approaches to Voting ‘No’, SAGE Publications
- Manunza, E., in Hebly, J., Manunza, E., Scheltema, M. (2010), *Beschouwingen naar aanleiding van het wetsvoorstel Aanbestedingswet*, Instituut voor Bouwrecht
- McAfee, R., J. McMillan (1989), Government procurement and international trade, 1989 *Journal of International Economics*, 26, p. 291 – 308
- Meulenbelt, M. (2005), Mededinging: een leidend principe in het aanbestedingsrecht?, *Markt en Mededinging*, nr. 2
- Mintberg, H., B. Ahlstrand, J. Lampel (2007), *Op strategie-safari. Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*, Schiedam: Scriptum management, 6de druk
- Mortelmans, K., R. van Ooik, S. Prechal (2004). *Europees recht en de Nederlandse rechter. Verworvenheden en uitdagingen*, Deventer: Kluwer
- Neelen, G., M. Rutgers, M. Tuurenhout, D. Huis in 't Veld, E. van de Kamp, C. Koevoet (2005), *De bestuurlijke kaart van Nederland. Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*, derde druk, Bussum: Uitgeverij Coutinho
- Nomden, K., A. Schout (2000), *De Europese Unie en de nationale overheid: de Europeanisering van Nederland*, PSW-paper 2000/5, Universiteit Antwerpen: faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen

Ooik, R. (2008), Het Verdrag van Lissabon: structuur en overzicht, *SEW Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 0802 2008/02/18 p. 38 - 42

Ott, A., R. Wessel (2009), *Het verdrag van Lissabon en de externe betrekkingen van de Europese Unie*, p. 177 - 188 in: R. Ooik, R. Wessel (redactie) e.a., *De Europese Unie na het Verdrag van Lissabon*, Reeks: Europa in beeld, nr. 6, Kluwer

Pressman, J. Wildavsky, A. (1984), *Implementation. The Oakland project*, Berkeley: University of California

Rooij, R. de (2003), *Nederlandse gemeenten en provincies in de Europese Unie. Gevolgen van het nationale EU-lidmaatschap voor subnationale overheden*, Deventer: Kluwer

Sarfati, G. (1998), European industrial policy as a non-tariff barrier, *European Integration online Papers*, Vol. 2

Segers, M. (2007), *De lange weg naar wederzijds vertrouwen: de geschiedenis van de Europese integratie vanaf 1870*. In: Vleuten, A. van der (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*. Bussum: uitgeverij coutinho, p. 71 - 86

Tallberg, J. (2002) *International Organization. Paths to compliance: enforcement, management and the European Union*. International Organization

Thiel, S. van (2007), *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*, Bussum: uitgeverij Coutinho

Vleuten, A. van der (2007) *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*. In: Vleuten, A. van der (red.), *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*. Bussum: uitgeverij coutinho, p. 17 - 26

Yin, R. (2009), *Case study research: design and methods*, 4th edition, Thousand Oaks: SAGE

Ku, H., A. Zussman (2010), Lingua franca: The role of English in international trade, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 75 (2010) p. 250 - 260

Besluiten/richtlijnen/verdragen/rechtszaken

Besluit Aanbestedingsregels voor Overheidsopdrachten, *Stb.* 2005/408

Besluit Aanbestedingen speciale sectoren, *Stb.* 2005/409

Commission regulation (EC) NO 1177/2009, *amending Directives 2004/17/EC, 2004/18/EC and 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council in respect of their application thresholds for the procedures for the award of contracts*

Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad houdende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening vervoer en postdiensten, *Pb EG* 2004, L 134/1

Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, *Pb EG* 2004, L 134/114.

Verdrag betreffende de Europese Unie

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Zaak 152/84, Marshall

Zaak 106/77, Simmenthal

Zaak 26/62, Van Gend & Loos

VNO-NCW / MKB-Nederland publicatie

VNO-NCW / MKB-Nederland (2011), *Reactie van VNO-NCW en MKB-Nederland op het groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten*

Decentrale publicaties

IPO, UvW, VNG (2011), *Reactie op groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten*

Kenniscentrum Europa decentraal, A-M Kühler (2011), *Opmerkingen Europa decentraal vanuit haar heldeskpraktijk op Groenboek modernisering EU-beleid inzake overheidsopdrachten*

Kenniscentrum Europa decentraal, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging Nederlandse Gemeenten (2008), *Handreiking Europaproof Gemeenten*

Kühler, A-M., *Vijf jaar praktisch aanbesteden of praktisch vijf jaar aanbesteden?*, in Kenniscentrum Europa decentraal (2007), *Europa, je beste kennis*, Den Haag: Sdu uitgevers

Manunza, E., *De expansie van het aanbestedingsrecht*, in Kenniscentrum Europa decentraal, (2007), *Europa, je beste kennis*, Den Haag: Sdu uitgevers

Reactie van (een) provincie(s) op vragen van het ministerie van EL&I voor de Rijksreactie op Groenboek Aanbesteden

VNG, IPO, 2010, *VNG – IPO Prioritaire Europese Onderwerpen 2011*

Nationale stukken

Centraal Plan Bureau, uitgevoerd door: B. Straathof, G-J. Linders, A. Lejour, J. Möhlmann (2008) *The Internal Market and the Dutch Economy. Implications for trade and economic growth*. Den Haag

Ministerie Economische Zaken (2008), *Onderzoek MKB en Aanbesteden*, EP/EMC/8088003

Ministerie van Economische Zaken (2010), uitgevoerd door Significant, K. Idzenga, M. Blom, S. van Dieten, B. van Nistelrooij, R. Stinenbosch, B. Karssen, *Nalevingsmeting*

Europees aanbesteden 2008. De naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen is in de meeste sectoren gestegen. Barneveld

Algemene Rekenkamer (2008), *Europese regelgeving. Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 498, nrs. 1-2, Den Haag: Sdu Uitgevers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Uitvoering EG-richtlijnen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 109, nr. 138, Den Haag: Sdu Uitgevers

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Uitvoering EG-richtlijnen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 109, nr. 117. In: Brink, A. van den (2004), *Regelgeving in Nederland ter implementatie van EU-recht*. Gouda, p. 31

Europese publicaties

Comité van de Regio's, rapporteur H. Kool (2011), *Modernisering van EU-beleid inzake overheidsopdrachten: naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt*

Committee of the Regions, COR/09/113, *Lisbon Treaty turns Committee of the Regions into subsidiarity watchdog*

Europese Commissie, DG Markt (2010), *Cohesiebeleid en het milieu*

Europese Commissie (2011), draft, *Commission staff working paper, Evaluation Report. Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, part I*

Europese Commissie (2010), *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2010) 2020 final

Europese Commissie, DG Ondernemingen en industrie, door GHK (2010), *Evaluatie van de toegang van kmo's tot overheidsopdrachten in de EU*. In: Europese Commissie, 2011, *Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten. Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt*, COM(2011) 15 definitief, p. 31

Europese Commissie, DG Markt, door Ramboll Management Consulting en University of Applied Sciences HTW Chur (2011), *Final report. Cross-border procurement above EU thresholds*

Europese Commissie (2011), *Groenboek betreffende de modernisering van het EU-beleid inzake overheidsopdrachten. Naar een meer efficiënte Europese aanbestedingsmarkt*, COM(2011) 15 definitief

Europese Commissie (2006), Internal Market. Opinions and experiences of Businesses in EU-15. *Flash Eurobarometer 180*

Europese Commissie, DG Markt, door Ramboll Management Consulting en University of Applied Sciences HTW Chur (2011), *Summary executive cross-border procurement above EU thresholds* (In voetnoten aan gerefereerd als 'Europese Commissie, 2011, onderzoek')

Europese Commissie (2010), *The Internal Market: Awareness – Perceptions – Impacts. Flash Eurobarometer 262*

Europese Commissie (1985), *Witboek. De voltooiing van de interne markt*, COM(85) 310

Websites

Cor.europa.eu, *Presentation*, geraadpleegd op 4-7-2011

Ec.europa.eu, *Akte voor de interne markt*, geraadpleegd op 17-5-2011

Eesc.europa.eu, *Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC)*, geraadpleegd op 4-7-2011

Europadecentraal.nl, *Europees mededingingsrecht*, geraadpleegd op 10-2-2011

Europadecentraal.nl, *Europese Commissie houdt bijeenkomst over Single Market Act*, geraadpleegd op 25-2-2011

Europa.eu, *Eu-instellingen en –organen*, geraadpleegd op 25-2-2011

Europa.eu, *Dienstenrichtlijn*, geraadpleegd op 16-6-2011

Europa.eu, *De Europese Akte*, geraadpleegd op 17-5-2011

Europa.eu, *Interne markt*, geraadpleegd op 8-7-2011

Europa.eu, *De rechtstreekse werking van het Europese recht*, geraadpleegd op 17-5-2011

Europa.eu, *Treaty of Lisbon*, geraadpleegd op 28-6-2011

Rijksoverheid.nl, *Aanbesteden*, geraadpleegd op 4-7-2011

Rijksoverheid.nl, *Duurzaam en sociaal inkopen*, geraadpleegd op 4-7-2011

Vandale.nl, *Online woordenboek*, geraadpleegd op 24-2-2011

Bijlage 1: Respondenten

Begeleider vanuit het IPO

Mevr. Gonnie Verbruggen, senior European Affairs

Ondernemers(organisaties)

Buitenlandse inschrijver, Elep Enveloppen, Nadia Verhoeven

Buitenlandse inschrijver, Ferranti computersystemen, Sales executive, dhr. Erik van de Voor

VNO-NCW / MKB-Nederland, secretaris aanbesteding en mededinging, mevr. Linda van Beek

Overheidsinstanties

Huis van de Nederlandse provincies, EU-vertegenwoordiger Utrecht, dhr. Bas van den Barg

Kenniscentrum Europa decentraal, senior juridisch adviseur, mevr. Ann-Marie Kühler (tevens in PIANOo vakgroep)

Ministerie van EL&I, Directie Mededinging en Consumenten, senior beleidsadviseur, dhr. Wynand Brants

PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden, projectleider, dhr. Henk Wijnen

Provincie Noord-Brabant, Directie Middelen, programma manager inkoop, dhr. Harry Broos

Provincie Overijssel, Team Vastgoed en Inkoop, teamleider, dhr. Maurits Haitsma

Provincie Zuid-Holland, Bureau Inkoop en Regie, strategisch inkoper, dhr. Johan Voogd

VNG, Directie Europa en Internationaal, senior beleidsmedewerker, dhr. Caspar Sluiter

Wetenschappers

Dhr. prof. dr. Jan Telgen, hoogleraar Aanbestedingsrecht, Universiteit Twente

Mevr. prof. mr. Elisabetta Manunza, bijzonder hoogleraar Europees en Internationaal Aanbestedingsrecht, Europa Instituut Universiteit Utrecht

Overleggen waarbij aanwezig

Council of European Municipalities and Regions, directeur beleid, mevr. Angelika Poth-Mögele, (tijdens bezoek Brussel voor lobby Groenboek aanbesteden) 12/13-4-2011

Europese Commissie, DG Markt, afdelingshoofd, dhr. Nial Bohan, *Evaluatie van EU-aanbestedingspakket*, (tijdens bezoek Brussel) 12/13-4-2011

Europese Commissie, DG Milieu, beleidsmedewerker, dhr. Robert Kaukewitsch, *Duurzaam aanbesteden*, (tijdens bezoek Brussel) 12/13-4-2011

Europees Parlement, plaatsvervangend lid van de commissie Interne Markt, Europarlementariër, dhr. Wim van de Camp, (tijdens bezoek Brussel) 12/13-4-2011

Ministerie van EL&I, overleg met IPO, VNG, UvW, 17-2-2011

Ministerie van EL&I, overleg met de departementen en decentrale koepelorganisaties over Groenboek Aanbesteden, 7-3-2011

Provincies, ad-hoc werkgroep aanbesteden, 21-1-2011, 11-2-2011, 4-3-2011

Tweede Kamer, vaste Kamercommissie EL&I, aanbesteden, 6-4-2011

Bijlage 2: Topiclijst deelvraag 3

1. Waarom wordt weinig grensoverschrijdend Europees aanbesteed door de provincies?
 - 1.1. Wat voor doel zien de betrokken actoren – Europese Commissie, provincies en ondernemers – bij de aanbestedingsrichtlijn?
 - 1.1.1. Wat voor doel denken deze actoren dat de Commissie beoogd heeft?
 - 1.1.2. Wat voor doel zien de provincies en ondernemers voor de eigen organisatie?
 - 1.2. Wat zou volgens de actoren veranderd moeten worden om de doelen van deze actoren te realiseren?
 - 1.3. Welke voor- en/of nadelen van de huidige richtlijn zien deze actoren voor binnenlandse inschrijvers?
 - Toegang voor MKB
 - Mogelijkheid tot innovatie
 - 1.4. Welke voor- en/of nadelen van de huidige richtlijn zien deze actoren voor ondernemingen om in het buitenland in te schrijven?
 - Grensoverschrijdende belemmering
 - 1.5. Welke voor- en/of nadelen zien deze actoren voor de eigen organisatie met betrekking tot buitenlandse inschrijvers?