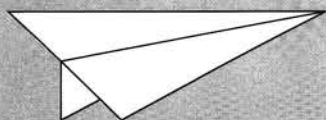


EUROPEES AANBESTEDEN
VAN HET INSTALLATIE-ONDERHOUD
DOOR DE RIJKSGEBOUWENDIENST

D. Kooijman
F. Meijer

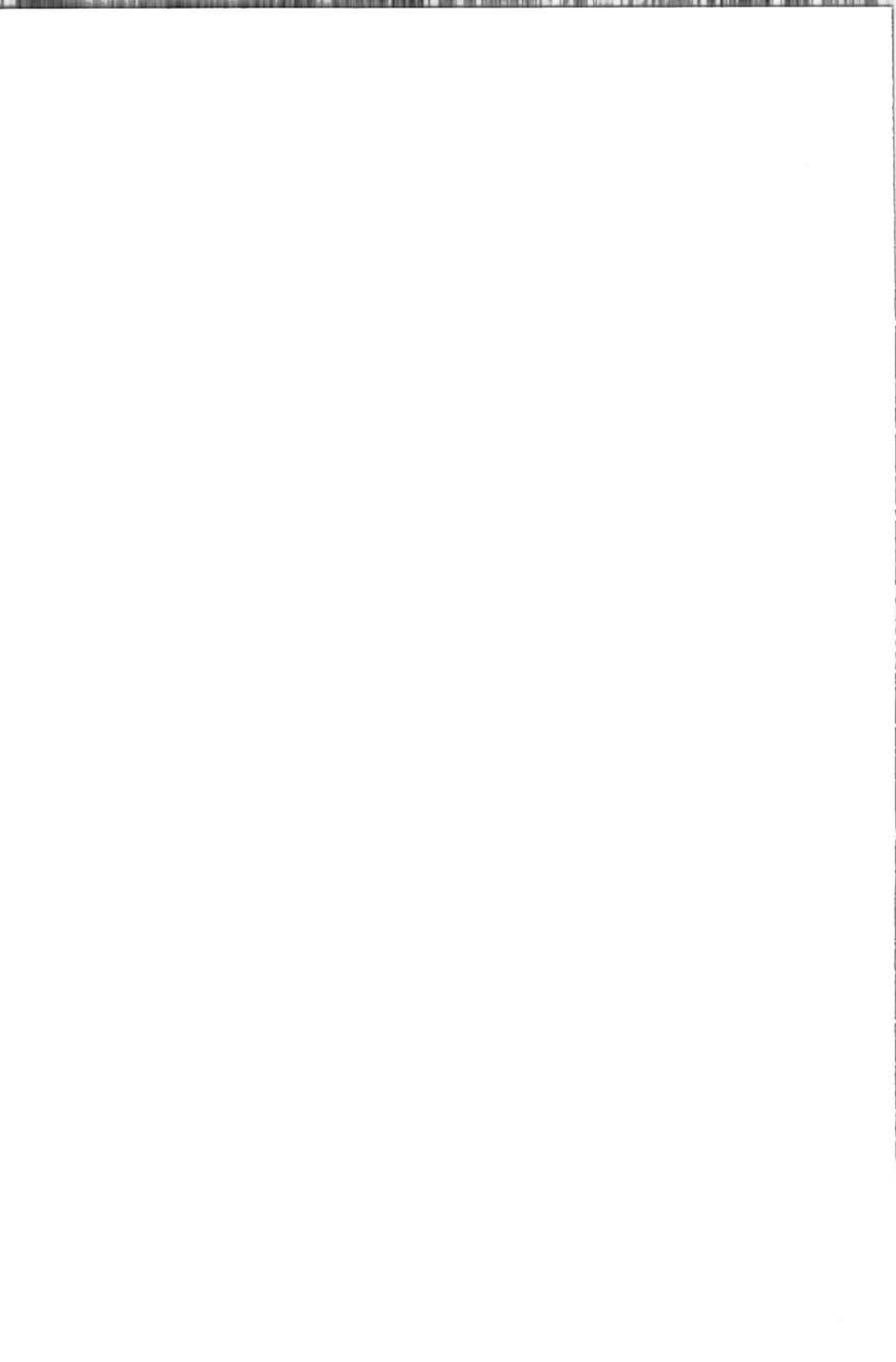


Technisch-Bestuurkundige Verkenningen

19

Delftse Universitaire Pers

8510



2298015

AR 2

**EUROPEES AANBESTEDEN VAN HET
INSTALLATIE-ONDERHOUD DOOR DE
RIJKSGEBOUWENDIENST**



Bibliotheek TU Delft



C 2304152

**8510
409G**

Onderzoeksinstituut OTB
Technische Universiteit Delft
Thijsseweg 11, 2629 JA Delft
Tel. (015) 278 30 05
Fax (015) 278 44 22
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl
<http://www.otb.tudelft.nl>

**EUROPEES AANBESTEDEN VAN HET
INSTALLATIE-ONDERHOUD DOOR DE
RIJKSGEBOUWENDIENST**

*D. Kooijman
F. Meijer*

De serie Technisch-Bestuurkundige Verkenningen wordt uitgegeven door:

Delftse Universitaire Pers
Mekelweg 4
2628 CD Delft
Tel. (015) 278 32 54
Fax (015) 278 16 61

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Kooijman, D.

Europees aanbesteden van het installatie-onderhoud door de Rijksgebouwendienst /
D. Kooijman en F. Meijer - Delft : Delftse Universitaire Pers . - (Technisch-
Bestuurkundige Verkenningen, ISSN 0926-6275; 19)
ISBN 90-407-1435-5
NUGI 655
Trefw.: aanbesteden ; Europa ; installatie-onderhoud

Copyright 1997 by Onderzoeksinstituut OTB

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm
or any other means, without written permission from the publisher: Delft University
Press, Mekelweg 4, 2628 CD Delft, The Netherlands.

INHOUD

VOORWOORD

SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

1	ACHTERGRONDEN VAN HET ONDERZOEK	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Korte plaatsbepaling	1
1.3	Bezwaren van de branche	3
1.4	Probleemschets	4
1.5	Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet	6
1.6	Opbouw van het rapport	7
2	BUNDELEN EN EUROPEES AANBESTEDEN	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Het beleid van de Rgd: bundelen/clusteren	9
2.3	Richtlijn Diensten (EG richtlijn 92/50/EEG) en de GATT-code	12
2.4	Europees aanbesteden	14
2.5	Interpretatieproblemen met de richtlijn Diensten	17
2.6	Communicatie en informatievoorziening (tijdens het voortraject)	22
2.7	Conclusies	23
3	HET FEITELIJKE AANBESTEDINGSPROCES	25
3.1	Inleiding	25
3.2	Formele procedure	25
3.3	Aankondiging/bekendmaking	26
3.4	Aanmelding geïnteresseerde bedrijven	28
3.5	Loting	34
3.6	Inschrijving en informatievoorziening	35
3.7	Gunning	39
3.8	Conclusies	40

4	EFFECTEN VAN DE AANBESTEDING	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Onderhoudskosten/gunningsprijzen	43
4.3	Opdrachtgevers: de Rgd-directies	48
4.4	Opdrachtnemers: het midden- en kleinbedrijf	50
4.5	Conclusies	55
5	CONCLUSIES	57
5.1	Inleiding	57
5.2	Het waarom van bundeling	58
5.3	Het feitelijke aanbestedingsproces	59
5.4	De gevolgen voor de branche en de Rgd	62
	LITERATUUR	63
	BIJLAGE 1	
	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	69
	BIJLAGE 2	
	OMSCHRIJVING VAN PARTIJEN (ENKELE VOORBEELDEN	
	VAN GEBUNDELDE OPDRACHTEN)	71
	BIJLAGE 3	
	OVERZICHT VAN MINIMUMEISEN EN GUNNINGSCRITEIA	77
	BIJLAGE 4	
	CRITERIA BIJ DE ERKENNING VAN AANNEMERS IN BELGIË	83
	BIJLAGE 5	
	GUNNINGRESULTATEN PER DIRECTIE	87
	BIJLAGE 6	
	TRANSPORTTECHNIEK IN 1994 EN 1995	93
	BIJLAGE 7	
	VRAGENLIJST ENQUÊTE MEI 1996	95
	BIJLAGE 8	
	RESPONS-ANALYSE ENQUÊTE	101

VOORWOORD

Het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) heeft het Onderzoeksinstituut OTB in december 1995 opdracht gegeven voor het uitvoeren van een evaluatie-onderzoek naar het Europees aanbesteden van het installatie-onderhoud. Het Europees aanbesteden van de onderhoudswerkzaamheden betekent een wijziging van het beleid van de Rgd.

De betrokken branches vermoeden dat dit beleid ernstige gevolgen voor de branches zou kunnen hebben.

Bij het onderzoeksproject is een begeleidingscommissie in het leven geroepen waarin zowel de Rgd als de branches vertegenwoordigd zijn. De volgende personen hebben zitting in de commissie:

- mr. ing. M.W. Arets, Uneto, Zoetermeer;
- drs. W.D.J. Bins, VLR, Zoetermeer;
- drs. G.H.L. Bakker, ministerie van EZ, directoraat-generaal Industrie en Diensten;
- W.A.C. Bodewes, ministerie van VROM, Rgd, Den Haag;
- mr. J. Boogaarts, ministerie van VROM, Centrale Directie Juridische Zaken, Den Haag;
- drs. R. van Harten, VNI, Zoetermeer;
- drs. H.J.F.H. Janssen, Uneto, Zoetermeer;
- J. Korkers, ministerie Justitie/DJI, Den Haag;
- ing. J. Pekelaer, ministerie van VROM, Rgd-directie Noord, Groningen;
- ir. H.C.A.M. Vink, ministerie van VROM, Rgd-directie, Oost, Arnhem;
- mw. drs. J.S. Zonneveld, ministerie van Economische Zaken, Den Haag.
- drs. ir. A.T.J. Wijtenburg, ministerie van VROM, Rgd, Den Haag (secretaris);
- J.J. Blok, ministerie van VROM, Rgd, Den Haag (voorzitter).

Wij zijn de commissieleden zeer erkentelijk voor de bijdrage die zij hebben geleverd aan de totstandkoming van dit rapport. Voor de inhoud ervan is alleen het OTB verantwoordelijk.

ir. D. Kooijman
dr. F. Meijer



SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

1 Samenvatting

Aanleiding van dit onderzoek is de behoefte aan een evaluatie van de Europese wijze van aanbesteden door de Rgd van het installatie-onderhoud medio 1995. Onder meer in het overleg dat de brancheorganisaties Uneto, VNI en VLR toen met het ministerie van VROM hadden, werd op verschillende onderdelen van de aanbestedingsprocedure kritiek geformuleerd. Deze kritiek leidde tot het voorliggende onderzoek met de volgende driedelige probleemstelling:

- a) Wat zijn (voor de Rgd) de overwegingen geweest voor het bundelen van opdrachten met betrekking tot het installatie-onderhoud (voor- en nadelen)?
- b) Wat vinden partijen die betrokken zijn bij het Europees aanbesteden van het installatie-onderhoud, van de opzet, de uitvoering en de gevolgen in brede zin en van de uitgevoerde Europese aanbesteding van opdrachten voor het onderhoud van rijksgebouwen door de Rgd?
- c) Welke aanbevelingen kunnen - op basis van het voorgaande - worden geformuleerd voor de verbetering van het aanbesteden van het installatie-onderhoud door de Rgd?

In deze managementsamenvatting worden de onderzoeksvragen zoveel mogelijk afzonderlijk beantwoord. In het hoofdrapport hebben we verschillende onderzoeksvragen geclusterd aan de orde gesteld. De onderzoeksvragen worden hier op hoofdpunten beantwoord. Het hoofdrapport bevat de verantwoording en de meer uitvoerige analyses. Tevens zijn in deze samenvatting de aanbevelingen van de auteurs opgenomen.

Bij deze samenvatting en aanbevelingen past een kanttkening. Op twee onderdelen hebben we de onderzoeksopdracht ruim geïnterpreteerd.

Ten eerste bevat het rapport een aanvullende analyse van de mening van geïnterviewde personen. Gegeven de complexe problematiek en het verschil van mening onder de betrokkenen was al gauw duidelijk dat met een inventarisatie van die meningen weliswaar een stap in de goede richting gezet zou kunnen worden, maar dat er vervolgens nog een analyse gemaakt diende te worden om tot een verantwoorde conclusie te komen.

Ten tweede hebben we de inventarisatie, de analyse en conclusies gecompleteerd met een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen behoren strikt genomen niet tot onze

opdracht. We hopen dat onze aanbevelingen een handvat bieden voor het werk dat de begeleidingscommissie nog te doen heeft.

Voor dit onderzoek zijn twaalf onderzoeksvragen geformuleerd, te weten:

Wat is de mening van de direct betrokkenen bij de Europese aanbesteding van de opdrachten voor het installatie-onderhoud van rijksgebouwen over:

1. De van belang zijnde uitgangspunten (met name de juridische).
2. De opzet van de aanbestedingsprocedure.
3. De uitvoering van deze Europese aanbestedingsprocedure (waaronder selectie- en gunningsprocedure).
4. De bereikte effectiviteits- en efficiëntie-effecten (waaronder de prijs-prestatieverhouding op korte en lange termijn).
5. De toekomstige beheersbaarheid van het onderhoudsproces.
6. De gevoerde communicatie met de afnemers van rijkshuisvesting over deze Europese aanbestedingsprocedure.
7. De voorlichting binnen de Rgd over de aanbestedingsprocedure.
8. De informatievoorziening over de aanbestedingsprocedure naar de aannemers / installateurs die ten tijde van de Europese aanbestedingsprocedure waren belast met het onderhoud van de rijksgebouwen.
9. De informatievoorziening over de aanbestedingsprocedure naar de branche-organisaties, de gegadigden en de inschrijvers.
10. De gevolgen van de aanbestedingsprocedure voor met name het midden- en kleinbedrijf.
11. Het bundelen van opdrachten (voor- en nadelen).
12. Europees versus nationaal aanbesteden.

Ad 1 De van belang zijnde uitgangspunten (met name de juridische).

De uitgangspunten die voor de aanbestedingsprocedure belangrijk zijn, vinden we in het bedrijfsbeleid van de Rgd en de Europese richtlijn Diensten. Het bedrijfsbeleid is niet zozeer juridisch van aard als wel bedrijfseconomisch. De Rgd beoogde door clustering van de opdrachten tot een efficiëntere uitvoering van het onderhoud aan installaties te komen. Vanwege de omvang van de diensten, dienden de opdrachten door de Rgd Europees te worden aanbesteed.

De richtlijn is, zo concluderen wij, allermint duidelijk als het gaat om de definitie en afbakening van een 'dienst'. Het onderzoek geeft een eigen interpretatie. Voor de toetsing van de vraag of de dienst boven het drempelbedrag uitkomt is ons inziens een minder grote optelling noodzakelijk. De richtlijn maakt het niet noodzakelijk om verschillende onderhoudssoorten (zoals bouwkundig, elektro-technisch, klimaattechnisch onderhoud e.d.) op te tellen. Tevens betwijfelen wij de noodzaak om per onderhoudssoort op te tellen, aangezien daardoor een ongewenste schaalvergroting kan optreden. Een goede interpretatie is relevant voor toekomstige aanbestedingen.

Ad 2 De opzet van de aanbestedingsprocedure.

De aanbestedingsprocedure is opgezet volgens de richtlijn Diensten. Bekendmaking, termijnen, voorwaarden, uitnodiging tot inschrijving, loting, gunning etc. zijn alle strikt formeel gevolgd. De gunning zou, zoals door de directies ook gemeld,

geschieden aan de economisch meest voordelige aanbidding. De aanbestedende diensten hebben hiermee van de mogelijkheid gebruik gemaakt om naast de gunningsprijs een aantal andere elementen mee te nemen in de aanbestedingsprocedure.

Ad 3 De uitvoering van deze Europese aanbestedingsprocedure (waaronder selectie- en gunningsprocedure).

De uitvoering van de aanbestedingsprocedure is verlopen volgens de voorgenomen procedure. We plaatsen daarbij de volgende kanttekeningen:

- De mogelijkheden die de richtlijn aan de aanbesteder biedt om de geschiktheid van het bedrijf te achterhalen, zijn door de Rgd-directies uitputtend gebruikt.
- Door de formele controle van de eisen zijn bedrijven buiten de aanmeldingsprocedure gevallen die de gevraagde gegevens te laat of onvolledig hebben ingediend. Dit was vooral spijtig voor de bedrijven die de norm net niet haalden.
- Vooral binnen de klimaat- en elektrotechnische branche is veel te doen geweest over de gestelde omzeteis. Deze staat volgens de brancheorganisaties en bedrijven niet in verhouding tot de omvang van het werk. Volgens de regelgeving dient de eis redelijk te zijn, maar over de vraag welke omzet daarbij hoort, verschillen de meningen. Een te hoge omzetfactor kan een drempel in de markt leggen voor bedrijven die willen groeien.
- Ook de effectiviteit van de controle wordt betwijfeld. De sector transporttechniek heeft kritisch gereageerd op de uitgevoerde controle op de twee aan deze sector gestelde eisen: het kunnen leveren van onderdelen uit voorraad en de scholing van het personeel. Directies zeggen echter de markt genoeg te kennen om al te fantasierijke opgaven eruit te halen. De scholing was overigens niet als eis gesteld; de aanbesteder vroeg alleen informatie over de wijze waarop het bedrijf het personeel schoolde.
- De lotingsprocedure is van veel kanten gekritiseerd. Het belangrijkste bezwaar is dat zo het kwalitatieve karakter van de selectie wordt verlaten. Loting was, zo zeggen de Rgd-directies, de enige manier om op een efficiënte wijze tot een reductie van het aantal gegadigde te komen. Wij onderschrijven de bezwaren tegen loting, maar we onderschrijven ook de voordelen van de minimumeisen zoals de Rgd en het ministerie van Economische Zaken die naar voren brengen.
- In de aanbestedingsprocedure werd de mogelijkheid uitgesloten dat een bedrijf op meer dan vijf percelen kon inschrijven. Brancheorganisaties betwijfelen de toelaatbaarheid van de eis. Bovendien zijn door bedrijven voorvallen gemeld dat hetzelfde bedrijf zich onder verschillende namen presenteerde.
- We hebben de sterke indruk dat de Rgd-directies de verschillende onderdelen van de aanbestedingsprocedure strikt formeel gecontroleerd hebben (administratieve voorwaarden, omzeteisen, leveren van onderdelen uit voorraad, maximum van vijf inschrijvingen per bedrijf). De eigen opgave van de bedrijven stond daarbij steeds centraal. Criteria zijn anders dan in de advertentietekst niet verder geoperationaliseerd. Of en in welke mate de marktkennis van de Rgd-directies heeft geleid tot uitsluiting van bedrijven is niet bekend geworden.

Ad 4 De bereikte effectiviteits- en efficiëntie-effecten (waaronder de prijs-prestatieverhouding op korte en lange termijn).

De Rgd-directies zeggen een - zij het bescheiden - uitgavenvoordeel te hebben behaald. Over de kwaliteit van de bedrijven zijn de directie over het algemeen te spreken. Dit geldt voor zowel de nieuwe als de bestaande relaties. De bestaande contracten zouden naar verwachting allemaal gecontinueerd worden. Het is echter moeilijk om nu al een definitief oordeel uit te spreken. De contracten zijn niet vergelijkbaar met die van voorafgaande jaren en door het onderscheid tussen preventief en correctief onderhoud is het pas na een of twee jaar duidelijk of de optelling van die twee posten hoger of lager uitvalt.

Niemand is vooralsnog in staat om een integrale prijs-kwaliteitsafweging te maken. Het effect van het onderhoudsbeleid, de frequentie en de kwaliteit van werkzaamheden op het bouwdeel is vaak niet exact aan te geven. Een kwalitatief minder onderhoudsbeleid zal zich niet direct vertalen in storingen en gebreken; er kan een bepaalde periode over heengaan voordat het effect daarvan duidelijk wordt.

Ad 5 De toekomstige beheersbaarheid van het onderhoudsproces.

Aan de beheersbaarheid van het onderhoudsproces zitten zoals gezegd twee kanten: kosten en kwaliteit. We constateerden al dat de kwaliteitskant onderbelicht is gebleven. Rgd-directies noemen als voordeel van het bundelen de beperking van het aantal contacten met onderhoudsbedrijven. Deze uitspraak werd niet gekwantificeerd. Voor een nauwkeurige uitspraak dienen de onderzoeksuitkomsten ook in verband te worden gebracht met de professionele ontwikkeling van verschillende technische disciplines. We hebben de indruk dat dit professionele kader belangrijker is voor de beheersbaarheid van het onderhoudsproces dan deze ene aanbesteding.

Ad 6 De gevoerde communicatie met de afnemers van rijkshuisvesting over deze Europese aanbestedingsprocedure.

Over de communicatie met de afnemers zijn in de interviews geen bijzondere gegevens naar voren gebracht. Wel melden de directies een zekere 'angst' onder de gebruikers/beheerders over de veranderingen (i.c. nieuwe onderhoudsbedrijven) waartoe de aanbestedingsprocedure mogelijk zou leiden. Vooral waar bijzondere veiligheidseisen gelden (zoals in gevangenissen) was dit het geval. De beleidsruimte van de 20% is vooral vanwege deze bijzondere eisen gebruikt voor de continuering van bestaande relaties.

Ad 7 De voorlichting binnen de Rgd over de aanbestedingsprocedure.

Er zijn twee duidelijke voorbeelden te noemen waarin de onderlinge communicatie enigszins tekort schoot. Allereerst is de argumentatie/verantwoording door de Rgd in de richting van bedrijven en brancheorganisaties niet altijd zuiver geweest. Een van de argumenten was bijvoorbeeld dat bundeling nodig zou zijn vanwege de Europese regelgeving. Dat argument blijkt niet juist te zijn. Uit het onderzoek komt niet naar voren dat deze argumentatie vaak is gehanteerd, zodat de 'last' die anderen daarvan hebben gehad niet al te groot geweest zal zijn.

Een ander voorbeeld betreft de schouwingsmogelijkheden van bedrijven. De Rgd-directies hebben hierover met de betrokken bedrijven op een andere manier gesproken dan de centrale beleidsafdeling van de Rgd deed met de brancheorganisaties.

Ad 8 De informatievoorziening over de aanbestedingsprocedure naar de aannemers/installateurs die ten tijde van de Europese aanbestedingsprocedure waren belast met het onderhoud van de rijksgebouwen.

Door betrokken bedrijven is kritiek geuit op de (landelijke) uniformiteit van de nota van inlichtingen. De Rgd heeft deze kritiek erkend. Het resultaat was een uitstel van de aanbesteding en een nieuwe nota van inlichtingen. Daarnaast lijken ook de schouwingsmogelijkheden niet (landelijk) uniform. Naast de afgesproken informatiebijeenkomsten zouden sommige directies alsnog de gelegenheid hebben geboden om gebouwen en installaties te laten schouwen. De directies lijken wel consistent gehandeld te hebben. Het feit dat de landelijk opererende bedrijven het probleem van de uniformiteit hebben aangekaart, correspondeert met deze observatie. Gelet op de (bedrijfseconomische) autonomie die bij de directies in de aanbestedingsprocedure is neergelegd, zou er ons inziens niet zo zwaar aan het ontbreken van uniformiteit getild hoeven te worden.

Ad 9 De informatievoorziening over de aanbestedingsprocedure naar de brancheorganisaties, de gegadigden en de inschrijvers.

Het beleidsmatig overleg tussen Rgd en brancheorganisaties heeft een half jaar te laat plaats gevonden. Het overleg kwam medio 1995 toen de aanbestedingsprocedure al in volle gang was. Achteraf gezien was het beter geweest een dergelijk overleg eind 1994 te houden; immers in september 1994 had de Rgd al besloten om Europees aan te besteden.

De Rgd-directies hebben naar eigen zeggen de bestaande relaties eind 1994 ingelicht over de nieuwe werkwijze. Verder is de procedure aangekondigd in de bekende bladen. Toch zeggen acht van de vijftien bedrijven die zich niet voor de aanbestedingsprocedure hadden aangemeld, dat zij niet of te laat wisten dat er een aanbestedingsprocedure gehouden zou worden. Deze uitkomst werd in het onderzoek niet bevestigd; noch in de interviews met bedrijven, noch in de gesprekken met de brancheorganisaties. We concluderen dat de informatie naar de afzonderlijke bedrijven voldoende is geweest, aangezien het in de bouw een goed gebruik is dat aankondigingen van aanbestedingen in de media 'gespeld' worden.

Ad 10 De gevolgen van de aanbestedingsprocedure voor met name het midden- en kleinbedrijf.

Door de gevolgde aanbestedingsprocedure is er sprake van schaalvergroting. Bundeling van werkzaamheden en omzeteisen selecteren potentieel een bepaalde groep bedrijven. De eerste aanwijzing voor een daadwerkelijke schaalvergroting is de sterke reductie van het aantal bedrijven dat na de aanbestedingsprocedure zaken doet met de Rgd, terwijl het onderhoudswerk niet is verminderd. Bij een vergelijking van de enquêtegegevens van bedrijven die in 1994 betrokken waren bij het onderhoud van de Rgd en de gegevens van de Rgd zelf over de bedrijven die in 1995 onderhoud gingen uitvoeren, blijkt zich inderdaad een schaalvergroting te

manifesteren. De gemiddelde personeelsomvang van de uitvoerende bedrijven steeg van 114 in 1994 naar 156 in 1995. Het bestand op basis waarvan de enquête is uitgevoerd, vertoonde echter gebreken. We beschouwen de uitkomst daarom slechts als een belangrijke indicatie.

Daarnaast wijzen de geïnterviewde bedrijven op de administratieve belasting voor de bedrijven. De hoeveelheid gegevens die moet worden overlegd bij een Europese aanbestedingsprocedure is zeer groot; groter dan bij andere aanbestedingsprocedures. Ook voor de Rgd-directies betekende deze aanbestedingsprocedure een extra verzwaring van het takenpakket. Daarom is ook besloten om de frequentie van de aanbestedingsprocedure te beperken tot een keer in de vier jaar.

Ad 11 Het bundelen van opdrachten (voor- en nadelen).

Het bundelen van opdrachten door de Rgd dateert van voor 1995. Met bundeling proberen de directies al sinds een aantal jaren schaalvoordelen te bereiken. Een van de concrete voordelen die men noemt, is zoals gezegd de vermindering van contacten. Expliciete nadelen zijn door de Rgd niet genoemd.

Ad 12 Europees versus nationaal aanbesteden.

Vooraf en tijdens de aanbestedingsprocedure zijn vooral door de bedrijven en de brancheorganisaties vragen gesteld of onderhoud aanbesteed zou moeten worden en of dit op een Europese wijze zou moeten gebeuren. De bestaande regelgeving en in dit geval de richtlijn Diensten laat weinig ruimte voor eigen beleid. De aanbestedingspraktijk zal er noodzakelijkerwijs geheel anders uitzien dan pakweg vijf of tien jaar geleden.

2 Aanbevelingen

Het Onderzoeksinstituut OTB en de begeleidingscommissie hebben een eigen rol bij het evaluatie-onderzoek naar het Europees aanbesteden van het installatie-onderhoud door de Rgd. Het OTB heeft de opdracht de onderzoeksvragen te beantwoorden. De begeleidingscommissie heeft de taak het toekomstig beleid uit te stippelen. De analyse van dit rapport dient dan te worden omgezet in concrete voorstellen.

De onderstaande aanbevelingen kunnen voor deze tweede stap een eerste aanzet zijn. Vanzelfsprekend komen deze aanbevelingen - zoals dat ook voor de gemaakte analyse geldt - voor rekening van de auteurs.

1. De internationale afstemming tussen EU, lidstaten en nationale opdrachtgevers dient verbeterd te worden. De richtlijn Diensten is onduidelijk en de communicatie tussen de lidstaten en de Europese Commissie is allesbehalve gestroomlijnd. Nadere toelichting door Europese Commissie (of eenduidige uitspraken door Europese jurisprudentie) op korte termijn is onontbeerlijk;
2. De interpretatieproblemen, knelpunten en effecten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, moeten in de evaluatie van de Europese regelgeving worden meegenomen;
3. De informatievoorziening en communicatie met name tussen Rgd en brancheorganisaties en opdrachtnemers is voor verbetering vatbaar (voer periodiek overleg

voordat er beslissingen worden genomen, discussieer over voorgenomen keuzen en zorg voor een adequate afstemming van het beleid binnen de Rgd);

4. Het erkenningsstelsel zoals dat in België wordt gebruikt kan hier een bruikbaar alternatief vormen voor de uitgevoerde aanbestedingsprocedure. Een kwalificatiesysteem, gericht op de registratie van bedrijven, heeft een beperktere reikwijdte dan een systeem gericht op classificatie. De eerste variant zou een eerste stap kunnen zijn. Vòòr invoering dienen voor- en nadelen goed in kaart te worden gebracht. De mogelijkheden dienen gedegen te worden geïnteriseerd;
5. Het formele kader van de aanbestedingsprocedure dient op een aantal punten aangescherpt te worden, zodat de controleerbaarheid beter wordt. Inventarisatielijsten dienen ondermeer compleet te zijn en voorwaarden zoals het leveren van onderdelen uit voorraad dienen beter geoperationaliseerd te worden);
6. Alternatieven voor loting moeten ernstig worden overwogen. De gedachte om niet meer te loten en een kwalificatiesysteem te gebruiken lijkt goed bruikbaar;
7. Aan het karakter van de verschillende eisen als minimumeisen zou niet moeten worden getornd;
8. Aan bestaande relaties waarmee goede ervaring is opgedaan zou in elk geval de kans gegeven moeten worden opnieuw te offeren.



ACHTERGRONDEN VAN HET ONDERZOEK

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsten we het kader van dit onderzoek. Om te beginnen geven we in de eerste paragrafen aan wat de essentie is van het nieuwe Rgd-aanbestedingsbeleid (paragraaf 1.2) en tot welke problemen dat heeft geleid. In paragraaf 1.3 staan de bezwaren van de branches vermeld en paragraaf 1.4 relateert de bezwaren aan de structuur van de branches.

De paragrafen die daarop volgen, geven een beeld van het voorgenomen onderzoek. In paragraaf 1.5 staan de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet centraal. De afsluitende paragraaf 1.6 geeft weer hoe dit rapport is opgebouwd.

1.2 Korte plaatsbepaling

Het onderhoud van de door de Rijksgebouwendienst (Rgd) beheerde rijksgebouwen wordt vastgesteld en uitgevoerd door de zes regionale directies van de Rgd. Hiervoor is de afdeling Vastgoedbeheer van elke regionale directie verantwoordelijk, die daarbij ondersteund wordt door de afdeling Vastgoedbeleid van de Centrale Directie Huisvestingsbeleid van de Rgd. De Centrale Directie coördineert het aanbestedingsbeleid, terwijl de zes regionale directies de feitelijke opdrachtgevers / aanbesteders zijn.

Alle diensten voor het schoonmaken van gebouwen en het beheer van onroerende goederen (inclusief het plegen van planmatig onderhoud) vallen in principe onder het Europees aanbestedingsbeleid. Dus, ook het grootste deel van de E(lektrotechnische), W(erktuigbouwkundige) en T(ransport-)onderhoudswerkzaamheden valt hieronder. De omvang van het nieuwe onderhoudsbeleid voor installaties beslaat in totaal 114 percelen¹ (= geclusterde onderhoudswerken) voor een totaalbedrag van bijna 20 miljoen gulden (excl. BTW) per jaar.

¹ De termen partijen en percelen worden als synoniem gebruikt. De Rgd spreekt in de advertenties die de aanbesteding aankondigen, van partijen. De Europese richtlijn spreekt van percelen.

De Rijksgebouwendienst heeft de afgelopen jaren een beleid gevoerd om de relatief kleine opdrachten voor het installatie-onderhoud van gebouwen te bundelen. Alle onderhoudswerken aan installaties waarvan de contracten op 30 juni 1995 (of daarna) afliepen, zijn samen genomen en zijn in één keer aanbesteed. Daarbij heeft de Rgd aangehaakt bij de Europese aanbestedingsregelgeving. Op Europees niveau hebben de aanbestedingsregels de status van richtlijnen. Deze richtlijnen verplichten alle lidstaten de nationale aanbestedingsprocedures inhoudelijk aan te passen aan de procedures van de Europese richtlijnen.

De fundamentele doelstelling van alle richtlijnen is dezelfde. Gezien het streven naar één Europese markt, moeten belemmeringen op het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal worden opgeheven. Dit betekent dat er in de gehele EU gelijke voorwaarden moeten gelden voor deelneming aan overheidsopdrachten. Tegelijkertijd pogen de richtlijnen de procedures voor de plaatsing van dergelijke opdrachten doorzichtiger te maken. De nationale procedures in de EU-landen dienen daartoe op elkaar te worden afgestemd. Deze afstemming is op een aantal beginselen gestoeld. Zo zijn technische specificaties met discriminerende werking verboden, moeten de overheidsopdrachten in de gehele gemeenschap bekend worden gemaakt, moeten de deelnemingscriteria objectief worden geformuleerd en moeten er gunningsprocedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten worden ingesteld.

Voor de uniforme regulering van het aanbesteden van overheidsopdrachten zijn er verschillende Europese richtlijnen. Zo reguleert de richtlijn Werken de aanbesteding van overheidsopdrachten voor de uitvoering van bouwwerken, de richtlijn Leveringen is van toepassing op opdrachten voor levering van producten en de richtlijn Nutssector bestrijkt de overheidsopdrachten in de sectoren energie, drinkwatervoorziening, vervoer en telecommunicatie. Bij aanbesteding van het installatie-onderhoud gaat het om de Europese richtlijn Diensten. Het begrip diensten is zeer ruim omschreven. Voor de bouw zijn onder meer diensten als onderhoud, reparatie, verzekeringen en bouwtechnische diensten van belang.

De Europese richtlijnen bevatten drempelwaarden waarboven ze moeten worden toegepast. Zo moeten de nationale overheden de richtlijn Diensten volgen wanneer de opdracht een bedrag van 200.000 ecu te boven gaat. Voor de periode januari 1994 tot januari 1996 is de tegenwaarde in guldens vastgesteld op f 450.187,- (exclusief BTW). De richtlijn bevat grondslagen die bij de berekening in acht moeten worden genomen. De bedoeling daarvan is te voorkomen dat met de opdracht gemoeide bedragen kunstmatig worden gedrukt. Het is bijvoorbeeld verboden een opdracht te splitsen zodat de verschillende onderdelen onder de drempelwaarde komen.

Begin 1995 zijn alle regionale directies gelijktijdig overgegaan tot het plaatsen van opdrachten voor het onderhoud van rijksgebouwen volgens de richtlijn Diensten. Ze hebben daarbij de niet-openbare procedure uit de richtlijn gevolgd. In deze procedure is achtereenvolgens sprake geweest van een vooraankondiging, selectie en inschrijving. De Europese aanbestedingsprocedure is medio 1995 afgerond met het verstrekken van diverse opdrachten.

1.3 Bezwaren van de branche

De directe aanleiding tot dit onderzoek is een conflict tussen de Rijksgebouwendienst en de installatiebranche in Nederland. De installatiebranche heeft de volgende bezwaren:

- Bundeling van opdrachten was voor het Europese aanbestedingsbeleid niet nodig geweest;
- Vooraf heeft het ontbroken aan goede informatie; de betrokkenen zijn overvallen door het nieuwe beleid;
- De aanmelding als gegadigde voor een dienst brengt een hoop administratief voorwerk met zich mee;
- Bij de selectieprocedure zijn de gestelde voorwaarden (kunnen leveren van onderdelen uit voorraad bij liften, omzeteis) niet goed gecontroleerd;
- De omzeteis is buiten proporties: aan diensten zit niet zo'n groot risico als bij de uitvoering van werken;
- De lotingsprocedure onder de toegelaten gegadigden is weinig kwalitatief van aard;
- De inschrijving startte met gebrekkige inventarisatielijsten;
- De inschrijvers hadden onvoldoende schouwmogelijkheden;
- Tijdens de aanbestedingsprocedure ontbrak het aan een landelijk uniforme Nota van inlichtingen;
- Het beleid heeft negatieve effecten voor de structuur van de branches: de kleine bedrijven dreigen buiten de boot te vallen.
- De kwalitatieve relatie tussen bouwer van de installatie en het onderhoudsbedrijf van de installatie dreigt verloren te gaan.

Het bezwaar van de installatiebranche spitst zich - zo lijkt het - op de twee laatstgenoemde zaken toe. In de eerste plaats zouden met name de relatief kleine bedrijven niet of niet meer kunnen meedoen in de aanbestedingsprocedure van het installatie-onderhoud. Voor een groot deel van deze bedrijven is de gestelde omzeteis niet haalbaar. Een tweede bezwaar is dat door de gevolgde werkwijze de band tussen de aanleg en het onderhoud van installaties wordt doorgesneden. Met de nieuwe werkwijze van de Rgd kunnen bedrijven een onderhoudsopdracht krijgen die niet bij de aanleg van de installaties zijn betrokken. Deze bedrijven hebben van de door andere bedrijven geproduceerde en/of aangelegde installaties in de zienswijze van de branches geen kennis; deze moet dus vergaard worden en dat kost (extra) tijd en (extra) geld.

De kritiek die vanuit de brancheorganisaties is geventileerd, is afhankelijk van het soort branche. Bij Uneto en VNI bestaat de pijn vooral uit de angstige vermoedens over de gevolgen voor de kleinschalige structuur van de installatiebranche. Uneto (Unie van elektrotechnische ondernemers) vertegenwoordigt met 3.500 leden het elektrotechnische deel van de installatiebranche. De Vereniging van Nederlandse Installatiebedrijven (VNI) vertegenwoordigt met zo'n 3.000 leden de werktuigbouwkundige sector van de installatiebranche. Welke uitgangspunten zijn gehanteerd, zo vragen deze branches zich af. Stemmen zij overeen met het streven van de overheid

om via een aangepast vraagbeleid een verhoging van de kwaliteit na te streven? Problemen die de branches verder vooral zien, liggen op het uitvoerende vlak.

De Nederlandse Vereniging voor de Lift- en Roltraptechniek (VLR) vertegenwoordigt het transportgedeelte van de installatiebedrijven. De kritiek van de VLR richt zich niet zozeer op de regelgeving of de mogelijke effecten ervan gegeven de structuur van de bouwnijverheid, maar op één specifiek aspect van de toepassing. Het gaat VLR vooral om de bijzondere eisen die gesteld zijn aan de bedrijven in de transportsector en de controle daarvan bij de aanbestedingsprocedure. De transportsector is een relatief kleine sector (VLR heeft slechts acht leden), maar deze bedrijven zijn relatief groot. De bedrijven zijn vanouds producerende en onderhoudende bedrijven. Kortom, de bedrijven die de installatie produceren, zorgen vervolgens in de regel ook voor het onderhoud. Daardoor verschillen deze bedrijven aanzienlijk van de bedrijven uit de E- en W-sector.

1.4 Probleemschets

Na de eerste Europese aanbesteding is er behoefte aan een evaluatie. Uit het voorgaande blijkt dat binnen en met name ook buiten de Rgd kanttekeningen zijn geplaatst bij onder meer de juridische uitgangspunten (en opzet), de uitvoering, de communicatie en de gevolgen van de gehanteerde werkwijze.

Het ministerie van VROM heeft de probleemstelling van het onderzoek geformuleerd als: "... het verkrijgen van een objectief beeld van de opzet, de uitvoering en de gevolgen in brede zin van de uitgevoerde Europese aanbesteding van opdrachten voor het onderhoud van rijksgebouwen door de Rgd ter mogelijke verbetering van het tot nu toe gevoerde (onderhouds)beleid inzake rijksgebouwen door de Rgd en andere actoren". Deze probleemstelling bevat tegelijkertijd de doelstelling van het onderzoek.

Het conflict en de daarbij horende discussie is een variant op de discussie die een aantal jaren geleden al gevoerd is over de verandering van het aanbestedingsbeleid van de rijksoverheid door de Europese regelgeving. In het Europese beleid staat kort gezegd de mededinging centraal, terwijl de bouwnijverheid zelf de kleinschalige structuur van de bedrijfstak benadrukt. Mededinging geldt binnen het Europese beleid als een groot goed. Het is een politieke doelstelling van de EU, die vooral als verklaring van het beleid moet gelden (zie: Braakman, 1993). De toenmalig adjunct-directeur-generaal Industrie en interne markt van de Europese Gemeenschap Van Rhijn meldde in Cobouw (in 1987) dat hij bij de voorbereiding van de herziening van de aanbestedingsregels uit 1971, niet of nauwelijks principiële oppositie was tegengekomen bij zijn rondgang langs de verschillende Europese lidstaten (Cobouw, 6-11-1987). In relatie tot het mededingingsaspect lijken ook kostenoverwegingen een rol te spelen: een grotere concurrentie moet resulteren in een lagere prijs.

De bouwnijverheid in Nederland heeft zich sterk verzet tegen het Europese aanbestedingsbeleid. Zoals hierboven aangegeven doet de installatiesector dit ook nu weer. Tegelijkertijd wordt èn met het principe van de Europese regelgeving ingestemd èn gezegd dat de Rgd met de wijziging van het beleid niet de problemen moet opzoeken

(Cobouw, 21 juli 1995). De branche heeft zich in het verleden altijd beroepen op de structuur van veel kleine bedrijven met vaste relaties tussen opdrachtgever en bouwbedrijf. Door de vaste relaties kennen de partijen elkaar goed en wordt de kwaliteit optimaal gewaarborgd, zo is de stellingname. Men wil, zo heeft men al een paar jaar geleden laten weten, liever op 'kwaliteit' dan op 'prijs' concurreren. Een vaste relatie zou een grotere waarborg zijn voor kwaliteit dan andere relaties.

De posities van de betrokken partijen lijken in het voorgaande scherp omschreven. In de praktijk is er echter sprake van een groot overgangsgebied waardoor het moeilijker wordt om eenduidige conclusies te trekken. Zo wordt in de Europese regelgeving al rekening gehouden met de structuur van de bouwnijverheid in de afzonderlijke (nationale) lidstaten. Immers de drempelbedragen, die bij openbare aanbesteding wordt gehanteerd, is juist geïntroduceerd om kleine opdrachten met de daarbij horende 'kleinschalige' structuur van de bedrijfstak ruimte te geven. Ook het Europese aanbestedingsbeleid zelf is niet alleen gericht op 'prijs', maar kan ook gericht zijn op de economische meest voordelige aanbidding. De laatste wijze van aanbesteding laat weer ruimte voor een beoordeling van de kwaliteit van de aanbiedingen.

Het onderzoek zou behalve een inventarisatie van meningen onder geïnterviewden ook de structuur van het meningsverschil kunnen aangeven, zodat een basis wordt gelegd voor het vinden van een gemeenschappelijk beeld van de gebeurtenissen. Ergens is er wellicht een evenwicht te vinden tussen het anti-discriminatiebeleid in de EU-regelgeving, het eigen aanbestedingsbeleid van de Rgd en de kleinschaligheid van de installatiebranche in Nederland. Want opvallend is, dat de doelstellingen in feite goeddeels parallel lopen: efficiëntie en kwaliteitsbeleid streeft iedereen na, alleen in de uitvoering blijken verschillende wegen bewandeld te worden.

Nog los van de vraag naar de ratio van het al dan niet Europees aanbesteden van onderhoud, kan de vraag worden gesteld waarom onderhoudsopdrachten gebundeld aanbesteed worden. Wat zijn de overwegingen geweest om het installatie-onderhoud te bundelen en welke voor- en nadelen zijn daar (ook op de langere termijn) aan verbonden? Uit administratief oogpunt is het wellicht efficiënter, maar hoe zit het met de (onderhouds)kosten in de toekomst? Het antwoord op deze vragen is essentieel voor dit evaluatie-onderzoek.

Met de bovenstaande overwegingen in het achterhoofd, formuleren we de probleemstelling iets ruimer dan alléén de vraag naar de meningen van de betrokkenen over de Europese aanbesteding van het installatie-onderhoud. We zullen ook stilstaan bij de vraag naar het waarom van het bundelen van (installatie-)onderhoudsopdrachten en een aanzet geven voor mogelijke oplossingen in de toekomst. We komen uiteindelijk op de volgende drieledige probleemstelling:

- a) Wat zijn (voor de Rgd) de overwegingen geweest voor het bundelen van opdrachten met betrekking tot het installatie-onderhoud (voor- en nadelen)?
- b) Wat vinden partijen die betrokken zijn bij het Europees aanbesteden van het installatie-onderhoud van de opzet, de uitvoering en de gevolgen in brede zin van de uitgevoerde Europese uitbesteding van opdrachten voor het onderhoud van rijksgebouwen door de Rgd?

- c) Welke aanbevelingen kunnen - op basis van het voorgaande - worden geformuleerd ter mogelijke verbetering van het aanbesteden van het installatie-onderhoud door de Rgd?

1.5 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

Bij de start van het onderzoeksproject heeft het ministerie van VROM (als coördinerend bouwministerie) de volgende onderzoeksvragen geformuleerd (Rijksgebouwendienst, 1995):

Wat is de mening van de direct betrokkenen bij de Europese aanbesteding van de opdrachten voor het onderhoud van rijksgebouwen over:

- a) De van belang zijnde uitgangspunten (met name de juridische);
- b) De opzet van de aanbestedingsprocedure;
- c) De uitvoering van deze Europese aanbestedingsprocedure (waaronder selectie- en gunningsprocedure);
- d) De bereikte effectiviteits- en efficiëntie-effecten (waaronder de prijs-prestatie-verhouding op korte en lange termijn);
- e) De toekomstige beheersbaarheid van het onderhoudsproces;
- f) De gevoerde communicatie met de afnemers van rijkshuisvesting over deze Europese aanbestedingsprocedure;
- g) De voorlichting binnen de Rgd over de aanbestedingsprocedure;
- h) De informatievoorziening over de aanbestedingsprocedure naar de aannemers/installateurs die ten tijde van de Europese aanbestedingsprocedure waren belast met het onderhoud van de rijksgebouwen;
- i) De informatievoorziening over de aanbestedingsprocedure naar de brancheorganisaties, de gegadigden en de inschrijvers;
- j) De gevolgen van de aanbestedingsprocedure voor met name het midden- en kleinbedrijf.

Hieraan zijn later op initiatief van de brancheorganisaties toegevoegd:

Wat is de mening van betrokkenen over:

- k) Het bundelen van opdrachten (voor- en nadelen);
- l) Europees versus nationaal aanbesteden.

Voor de uitvoering van het onderzoek hebben we deze vragen geclusterd tot drie groepen.

De hoofdvraag van het eerste cluster van vragen betreft het waarom van het veranderde aanbestedingsbeleid en de Europese context ervan. Hierbij horen de deelvragen a, b, k en l. Deze vragen werken we uit met behulp van literatuurstudie en documentanalyse en interviews met sleutelfiguren. We hebben onder andere gesproken met vertegenwoordigers van Rgd-directies, het ministerie van Economische Zaken, brancheorganisaties en afzonderlijke bedrijven die aan de aanbestedingsprocedure hebben meegedaan.

Het tweede cluster van vragen gaat in op de feitelijke gang van zaken bij de aanbesteding en gunning. Vraag c gaat hierop in. Ook de vragen naar de informatie-overdracht tussen de Rgd en de installateurs/brancheorganisaties en binnen de Rgd (vragen f, g, h en i) hebben we in dit cluster ondergebracht. De toegepaste onderzoekstechnieken zijn vooral: interviews en de analyse van de aanbestedingen.

Het derde cluster vragen tenslotte bevat vragen naar de effecten/gevolgen van het beleid, zowel voor de Rgd (zie deelvraag d en e) als voor de installatiebranche (deelvraag j). Deze vragen hebben we op de eerste plaats in interviews aan de orde gesteld. Een tweede belangrijke bron is het databestand van de Rgd waarin gegevens over de aanbestedingen van het installatie-onderhoud zijn opgenomen. Dit databestand bevat de informatie van de aanbestede onderhoudswerkzaamheden, de betrokken bedrijven, termijnen, bedragen etc. Daarnaast hebben we een enquête gehouden onder bedrijven die in 1994 wel en in 1995 niet meer een opdracht van de Rgd hadden. Voor de vragenlijst en de responsanalyse zie bijlagen 7 en 8. Op basis van deze bronnen kunnen uitspraken gedaan worden over vooral de gevolgen van de veranderende procedure voor het midden- en kleinbedrijf.

We hebben ons strikt genomen niet beperkt tot een inventarisatie van de meningen van direct betrokkenen, omdat die meningen nogal uiteen blijken te lopen. Dit was al duidelijk bij de opdrachtformulering en was in feite een van de redenen om dit evaluatie-onderzoek te starten. We hebben daarom meningen en feiten niet alleen geïnventariseerd, maar ook geanalyseerd. Bovendien hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd. Hopelijk zijn onze aanbevelingen een voorzet voor het beleid dat de commissie zal uitstippelen.

1.6 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we allereerst in op de totstandkoming van de veranderde aanbesteding door de Rijksgebouwendienst. Dan is vooral de vraag naar het waarom aan de orde. We zullen ook bekijken in hoeverre het veranderde beleid geleid heeft tot overleg tussen de Rgd of Rgd-directies en vertegenwoordigers van de installatiebranche. Tevens gaan we in op de Europese aanbestedingsvormen en de tot voor kort gangbare aanbestedings- en gunningspraktijk in Nederland van onder andere gemeenten.

In hoofdstuk 3 analyseren we vervolgens de veranderde praktijk zelf. Hoe heeft de nieuwe aanbestedingsprocedure er in de praktijk uitgezien? Welke criteria zijn gehanteerd? En welke bedrijven zijn uiteindelijk geselecteerd?

In hoofdstuk 4 komen de effecten en resultaten van het aanbestedingsbeleid aan bod. Dan bekijken we zowel de gevolgen voor de installatiebranche als de gevolgen voor de Rijksgebouwendienst. Voor de installatiebranche is het van belang te weten of de vermoede negatieve effecten voor de branche zijn bewaarheid; de Rijksgebouwendienst wil weten in hoeverre de gestelde doelen zijn gehaald.

In hoofdstuk 5 maken we de balans op. We geven een samenvatting en formuleren conclusies. Allereerst is het van belang om te weten of de beschrijving en analyse van de feitelijke gang van zaken antwoorden geeft op de gestelde vragen. Dit zijn

onder meer de vraag naar de beleidsdoelen van de Rgd en de vraag of de informatievoorziening tijdens de aanbestedingsprocedure voldoende is geweest. We hebben tenslotte een zogenaamde managementsamenvatting toegevoegd aan deze rapportage. Hierin beantwoorden we de onderzoeksvragen nog eens afzonderlijk en hebben we onze aanbevelingen ondergebracht.

BUNDELEN EN EUROPEES AANBESTEDEN

2.1 Inleiding

Het waarom van de bundeling van overheidsopdrachten en de noodzaak tot Europees aanbesteden staat in dit hoofdstuk centraal. Bij deze hoofdvraag behoren allerlei grote en kleine vragen. We gaan achtereenvolgens in op vragen zoals: Op grond van welke overwegingen heeft de Rgd gekozen voor het bundelen van het installatie-onderhoud en het Europese aanbesteden (paragraaf 2.2)? Hoe ziet de Europese richtlijn Diensten eruit (paragraaf 2.3)? Hebben de Europese richtlijnen geleid tot veranderingen in het aanbestedingsbeleid van overheden (paragraaf 2.4)? Tot welke interpretatieproblemen heeft de richtlijn Diensten geleid (paragraaf 2.5)?

In deze paragrafen wordt gepoogd het besluitvormingsproces (en de daarbij gehanteerde argumenten en afwegingen) tot het bundelen en de keuze voor de Europese aanbesteding te reconstrueren. Tevens gaan we in op het invoeringstraject van het nieuwe aanbestedingsbeleid. In dit hoofdstuk komt onder meer de vraag aan de orde hoe over het nieuwe beleid is 'gecommuniceerd'. De vraag daarbij luidt: Op welke wijze heeft er op beleidsmatig niveau overleg tussen de Rgd en de branches/bedrijven plaatsgevonden? (paragraaf 2.6).

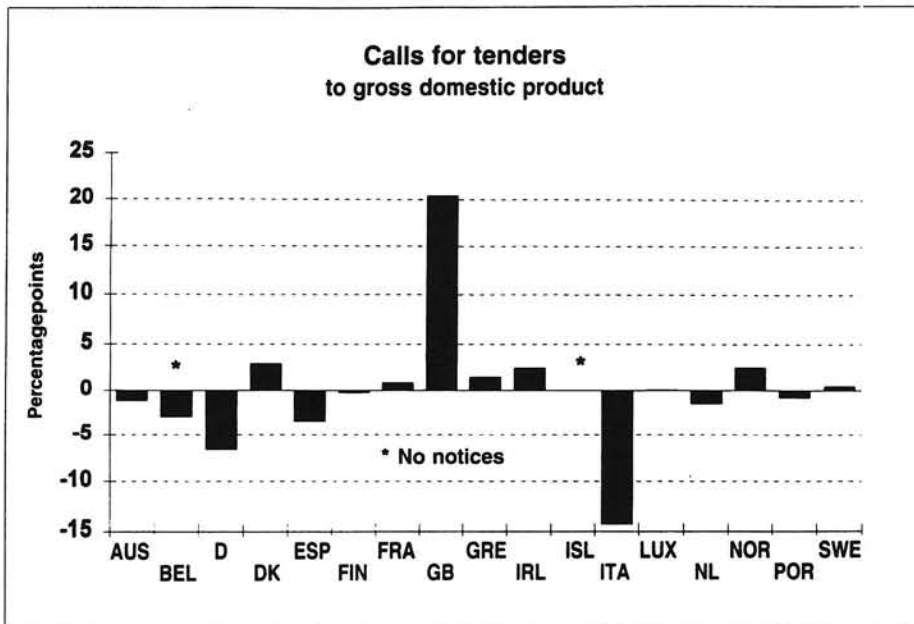
We sluiten dit hoofdstuk af met de belangrijkste conclusies (paragraaf 2.7).

2.2 Het beleid van de Rgd: bundelen/cluseren

De Rgd heeft - zo blijkt - vooral uit efficiëntie-overwegingen besloten tot bundeling. Bundeling van het installatie-onderhoud is om uiteenlopende redenen denkbaar. We noemen: vergroting van de efficiëntie, kostenbesparing, verhoging van de kwaliteit, verlenging van de levensduur van bouwdeelen, stimuleren van innovaties, vergroting van de veiligheid, bevordering van continuïteit etc.

Minder externe contacten en minder administratie zijn echter de doelen die de Rgd-directies uit het oogpunt van efficiëntie noemen. Zij zouden de beheersituatie moeten stroomlijnen. Daarnaast zijn ook prijsvoordelen genoemd. Door frequenter dan nu het geval is een aanbesteding te houden, zou het kostenniveau verlaagd kunnen worden. Een minder kwetsbare positie van de betrokken Rgd-ambtenaar is ook een

Afbeelding 2.1 Ontwikkeling Europees aanbesteden 1992-1994 (totaal van werken en leveringen)



Method: The sum of gross domestic product at market prices (World Bank figures for 1992) for the included countries is calculated. As Iceland, Sweden, Norway, Finland and Austria have only been covered by the rules of the Directive from 1 July 1994 their respective GDP data have been adjusted by a factor of 0.5. On the basis of these data the relative share of calls for tenders (907 in 1994) of each country and the total GDP has been calculated. The relative share of GDP is subtracted from the relative share of calls for tenders. The shown result is the deviation from the European average in percentage points.

Bron: Hallmann, 1995.

keer genoemd. Een ononderbroken relatie tussen ambtenaar en onderhoudsbedrijf kan gelegenheid geven tot corruptie. Bij de uitvoering van het onderhoud bestaan al genoeg directe relaties. De start i.c. de aanbestedingsprocedure dient zoveel mogelijk zuiver en neutraal gehouden te worden. Dit argument heeft in de besluitvorming echter geen grote rol gespeeld.

Vooraf bij directie Oost groeide vanaf het begin van 1994 de behoefte om met minder administratieve rompslomp te maken te hebben. De gedachtevorming binnen de regiodyrectie Oost vond vervolgens gehoor in andere regio's. Bundeling van opdrachten is vanaf de jaren 1989/1990 beleid geworden binnen de Rgd. Vanaf dat moment heeft bundeling om een meer efficiënte bedrijfsvoering te krijgen in alle districten een rol gespeeld. De laatste bundeling voor de aanbesteding van 1995 is een stap geweest in een reeks van stappen die de afgelopen jaren gezet is.

De veranderingen van het aanbestedingsbeleid zoals die door de regiodirectie Oost medio 1994 werden geformuleerd, laten bij nadere bestudering een genuanceerd beeld zien. In een notitie van 28 juli 1994 wordt ingegaan op de klimaatcontracten, elektrotechnische contracten en het liftonderhoud. Voor de klimaatcontracten staat er: "We hebben de wens om voor 1995 de werkzaamheden te gunnen aan dezelfde aannemers die dit ook nu voor ons doen" (Visser, 1994). Vervolgens worden daarvoor een zestal redenen opgesomd. We komen daar de min of meer bekende argumenten tegen, zoals de bekendheid van de aannemers met de installaties, bekendheid met de aannemer vanuit de Rgd (meer vertrouwen, minder noodzaak voor intensieve controle), etc. De aanbestedings- en gunningspraktijk (in 1994) spoorden daarmee.

Contractonderhoud en correctief onderhoud werden weliswaar samengenomen, maar de directie Oost maakte onderscheid tussen de eerste opdracht en vervolgoopdrachten. Ook werd een bepaalde marge in acht genomen tussen de inschatting van de werkelijke omvang van het correctief onderhoud en het direct aan te besteden correctieve onderhoud. Tevens werd voor elke 'kostendrager' een aparte opdracht gegeven. Het kon zo vóórkomen dat een aannemer vier verschillende opdrachten kreeg. De beoogde efficiëntieverbetering betrof vooral een beperking van het aantal opdrachten door meer kostendragers in een opdracht op te nemen.

Uiteindelijk is op 13-10-1994 de beslissing gevallen in een vergadering van de verschillende Rgd-directies. De achtergrond van het veranderde Rgd-beleid wordt de branches medio 1995 duidelijk. Een interne Uneto-notitie uit die periode noemt de aspecten kostenbesparing, efficiëntie en schaalvoordelen (Arets, 1995b). Dit zijn dezelfde argumenten die de Rgd ook intern hanteerde in de aanloopfase tot de aanbesteding.

De directies zijn zoals gezegd, al een aantal jaren bezig met de bundeling van opdrachten en het gebundeld aanbesteden van opdrachten. Stap voor stap zijn in de afgelopen vijf tot tien jaar de 'bundels' in omvang toegenomen. Voor de meeste regio-directies van de Rgd is de Europese vorm van aanbesteding wel een nieuw fenomeen, maar nieuw met name is de Europese dimensie daarvan.²

Zuid-West reduceerde bijvoorbeeld zijn omvang van 30 clusters tot 17 percelen (waarvan er uiteindelijk 15 Europees zijn aanbesteed). Oost reduceerde zijn aantal van 35 clusters tot 21 percelen. Noord-West geeft aan hoe in de tijd gezien de reductie van clusters/percelen heeft plaatsgevonden. In 1985 ontstond de regio-directie uit vier verschillende gebieden (Haarlem, Amsterdam, Utrecht en Den Helder). Alleen al in het gedeelte 'Haarlem' was toen sprake van 125 verschillende aannemers in het bouwkundige onderhoud. Nu zijn er in Noord-West in totaal 22 percelen aan 17 verschillende bedrijven gegund.

² De redenen voor clusteren zijn op zich duidelijk en legitiem. Wel missen we een duidelijke verantwoording vooraf. De beoogde voordelen van onder meer administratieve bundeling zijn niet vooraf methodologisch ingekaderd. Anders gezegd: de effecten worden verondersteld, zonder dat tegelijkertijd een procedure in gang gezet wordt om na te gaan of die effecten daadwerkelijk behaald worden.

De nieuwe perceelgrenzen zijn over het algemeen op basis van pragmatische gronden getrokken. Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de (nieuwe) rayonindeling. Verder heeft men een indeling gemaakt die evenwichtig is gezien de verdeling van de beschikbare personeelscapaciteit bij de regio-directies. Dat leidt in het ene geval tot de afbakening van een perceel tot een (groot) gebouw, in andere gevallen kunnen er zeer veel kleine gebouwen in zitten.

2.3 Richtlijn Diensten (EG-richtlijn 92/50/EEG) en de GATT-code

De Europese richtlijn voor Diensten is na aanvaarding in juni 1992 door de Commissie op 1 juli 1993 ingegaan. De richtlijn Diensten is de laatste in een serie richtlijnen. De richtlijn heeft betrekking op een 'restcategorie' van opdrachten; alle opdrachten die niet onder een van de andere richtlijnen vallen, zijn gebundeld - met de nodige uitzonderingen - onder de richtlijn Diensten (Van Marissing, 1995, p. 48). Evenals de eerder opgestelde richtlijnen Werken en Leveringen heeft de richtlijn Diensten tot doel de (Europese) markt voor overheidsopdrachten zo doorzichtig mogelijk te maken. Alle leveranciers en aannemers in de EU moeten gelijke kansen hebben bij het werven van overheidsopdrachten. De richtlijn schrijft specifieke aanbestedingsprocedures voor om bevoordeling van nationale leveranciers, aannemers en dienstverleners tegen te gaan en concurrentie tussen binnenlandse en buitenlandse, maar ook tussen binnenlandse aanbieders te bevorderen (zie ook Van de Meent, 1995, p. 31).

Door een verplichte publicatie in onder meer het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen (PbEG) wordt gestreefd naar een optimale doorzichtigheid van de markt. De verplichting aan aanbestedende diensten om de voorgenomen opdracht objectief te omschrijven moet discriminatie van aanbieders tegengaan. De aanbestedende dienst moet daarbij bij voorkeur verwijzen naar Europese normen en moet het noemen van merknamen zoveel mogelijk vermijden.

In het navolgende staan we kort stil bij enkele onderdelen van de richtlijn.

a) Aanbestedende dienst (art. 1, lid b)

In Nederland vallen de volgende aanbestedende diensten onder de richtlijn: de Staat, ministeries en rijksdiensten, provincies, gemeenten, waterschappen, publiekrechtelijke instellingen en instanties die gebaseerd zijn op gemeenschappelijke regelingen.

b) Opdracht voor dienstverlening

De richtlijn maakt onderscheid tussen opdrachten die onder de volledige werking van de richtlijn vallen (zoals bijvoorbeeld onderhouds- en reparatiediensten) en opdrachten waarop slechts een deel van de richtlijn van toepassing is (bijvoorbeeld juridische diensten). Het gaat hier om het onderscheid tussen zogenaamde prioritaire en residuaire diensten.

De opdrachten voor de eerstgenoemde diensten moeten worden aanbesteed volgens de procedure van de richtlijn. Bij de tweede groep opdrachten gelden slechts gemeenschappelijke regels op technisch gebied en een zeer beperkt deel van de

gemeenschappelijke regels voor de bekendmaking van de aanbesteding. Zo mogen er geen discriminerende bepalingen worden opgenomen die bij voorbaat bedrijven uitsluiten en achteraf moet in het PbEG gepubliceerd worden welke opdracht aan wie gegund is.

c) Drempelbedrag (200.000 ecu excl. BTW; art. 7, lid 1, lid 6)

De richtlijn geeft aan hoe de waarde van de opdracht moet worden berekend. In het geval van opdrachten die met een zekere regelmaat worden verleend of die bestemd zijn om gedurende een bepaalde periode te worden herhaald, moet de volgende berekeningsgrondslag worden gehanteerd:

- Het totale bedrag van alle tijdens het vorige boekjaar of tijdens de voorafgaande twaalf maanden voor dezelfde categorie diensten geplaatste opdrachten (indien mogelijk gecorrigeerd op basis van verwachte wijzigingen gedurende de komende twaalf maanden), of
- Het geraamde totale bedrag van de contracten over de twaalf maanden die volgen op de eerste prestatie (of wanneer die periode meer dan twaalf maanden is over de volledige looptijd van het contract).

In de richtlijn wordt verder uitgebreid aangegeven dat een aanbestedende dienst niet een bepaalde ramingsmethode mag hanteren om ervoor te zorgen dat de opdracht buiten het toepassingsbereik van de richtlijn valt. Ook mag een opdracht niet worden gesplitst in kleinere opdrachten om zo de richtlijn te omzeilen.

Met ingang van 1 januari 1996 is de WTO-overeenkomst inzake overheidsopdrachten van kracht. Deze overeenkomst is van toepassing op opdrachten voor leveringen en (in tegenstelling tot de GATT-Code 1988) ook op opdrachten voor dienstverlening en uitvoering van werken boven een bepaald drempelbedrag. Voor leveringen en diensten zijn deze drempelbedragen 130.000 SDR (*f* 293.888) voor de centrale overheid en 200.000 SDR voor de lagere overheid (*f* 452.135). Voor de centrale overheid betekent dit dus voor de dienstenopdrachten een aanzienlijke verlaging van de drempel.

d) Aanbestedingsprocedure (onder meer art. 11)

De opdracht voor een dienst die onder de richtlijn valt, moet worden aanbesteed via één van de vier volgende procedures:

- openbare procedure;
- niet-openbare procedure;
- gunningsprocedure via onderhandeling met voorafgaande bekendmaking;
- gunningsprocedure via onderhandeling zonder voorafgaande bekendmaking.

De twee laatste procedures kunnen alleen in de door de richtlijn genoemde bijzondere situaties worden toegepast. De openbare en de niet-openbare procedure vormen de hoofdregel. De keuze tussen deze twee procedures is vrij.

De niet-openbare procedure - die de Rgd heeft gevolgd - loopt in hoofdlijnen als volgt. In de eerste fase kunnen belangstellende bedrijven zich als gegadigde melden. De aanbestedende dienst selecteert vervolgens - op basis van vooraf bekendgemaakte

objectieve selectiecriteria - de gegadigden die worden uitgenodigd om in te schrijven. Uit deze offertes maakt de aanbestedende dienst (ook weer op grond van vooraf gepubliceerde objectieve gunningscriteria) een keuze.

Aan beide fasen zijn bepaalde termijnen verbonden. De aanbestedende dienst is verplicht de vooraankondiging, de oproep tot mededinging en de publicatie van gunning (via standaardmodellen) te publiceren in het PbEG.

e) Selectiecriteria (art. 29 t/m 35)

Voor de kwalitatieve selectie van bedrijven moet de aanbestedende dienst gebruik maken van objectieve criteria, die voor alle geïnteresseerde bedrijven gelijk moeten zijn en gelijk moeten worden toegepast. Deze selectiecriteria (die strikt onderscheiden moeten worden van de gunningscriteria) staan in de artikelen 29 tot en met 35 van de richtlijn. Het aantal criteria dat wordt genoemd en kan worden toegepast door de aanbestedende dienst is omvangrijk. Op onderdelen wordt aangegeven (bijvoorbeeld bij het vragen naar referenties) dat de eisen wel in redelijke verhouding tot de opdracht moeten staan.

De aanbestedende dienst moet desgevraagd aangeven waarom een bedrijf niet is uitgenodigd tot het doen van een offerte.

f) Gunningscriteria (art. 36 en 37)

De richtlijn eindigt met de criteria waaruit de aanbestedende dienst een keuze moet maken voor het toekennen van een opdracht. De criteria zijn:

- de economisch voordeligste aanbidding, of
- de laagste prijs.

Wanneer gegund wordt op basis van de economisch voordeligste aanbidding, kunnen daarbij - afhankelijk van de aard van de opdracht - verschillende criteria een rol spelen. Behalve de prijs valt te denken aan kwaliteit, technische waarde, esthetische of functionele kenmerken, after sales-service en tijdstip voor het verrichten van de dienst. Wanneer de economisch meest voordelige aanbidding als gunningscriteria wordt gehanteerd, moet dat òf in de aankondiging van de opdracht òf in het bestek worden vermeld. De opdrachtgever moet aangeven welke criteria hij wil hanteren, met zo mogelijk een aanduiding van de rangorde van die criteria of het relatieve belang dat eraan wordt gehecht.

2.4 Europees aanbesteden

Een korte inventarisatie leert dat er in Nederland een duidelijke voorkeur bestaat voor bepaalde vormen van aanbesteding. We kennen de volgende vijf vormen van aanbesteding:

1. onderhandse aanbesteding;
2. onderhandse aanbesteding na selectie;
3. aanbesteding met voorafgaande selectie;
4. enkelvoudige uitnodiging;
5. openbare aanbesteding.

Als we naar gemeenten kijken, dan blijkt de onderhandse aanbesteding veruit favoriet te zijn, zie tabel 2.1. Langlopende onderhoudscontracten (variërend van een tot drie jaar) komen veelal via onderhandse aanbesteding of enkelvoudige uitnodiging tot stand. Slechts 11% van de gemeenten maakt wel eens een openbare aanbesteding in een EG-periodiek bekend; dit zijn vooral de wat grote gemeenten (het gaat hier - voor alle duidelijkheid - om toepassing van de richtlijn Werken).

Het Europese beleid heeft echter de traditionele wijzen van aanbesteding en gunning veranderd. Het aantal aanbestedingen dat volgens Europese regels wordt gedaan, is de laatste jaren sterk gegroeid. Zo nam in Nederland het aantal Europese aanbestedingen (totaal van werken en leveringen) van 495 in 1992 toe tot in totaal 1.155 in 1993; een stijging van 133%. Ook andere landen kennen een dergelijke snelle ontwikkeling. Het gemiddelde ligt op een groei van 50% in de periode 1992-1993. Nederland is duidelijk een uitschieter, maar ook Groot-Brittannië, Denemarken en Italië zitten boven het gemiddelde (zie tabel 2.2; zie ook Seine, 1994).

Tabel 2.1 De voorkeur van de gemeenten bij aanbesteding van werken

1. Onderhandse aanbesteding	(50%)
Motieven:	
- prijsvorming/concurrentie	49%
- bekendheid met aannemer	49%
- kwaliteit	22%
- continuïteit/goede ervaringen	18%
- zelf bepalen wie het werk maakt	14%
- plaatselijke bedrijven	8%
- capaciteit/minder toezicht	7%
- openheid/objectiviteit/integriteit	5%
2. Enkelvoudige aanbesteding	(29%)
Motieven:	
- kwaliteit	47%
- bekendheid met aannemer/goede ervaringen	37%
- prijsvorming	31%
- praktische overwegingen	25%
- financieel-economische overwegingen	13%
- anders (politieke wens, kleine werken, gebrek aan capaciteit, nazorg en tijdsdruk)	35%
3. Openbare aanbesteding	(8%)
Motieven:	
- prijsvorming/concurrentie	62%
- openheid/objectiviteit/integriteit	65%
- anders (tegengaan van fraude en van prijsafspraken)	31%
4. Geen voorkeur	(13%)

Bron: Lourens, 1995, p. 15.

Hallmann heeft voor 1994 bekeken hoe 'Europees' architecten en ingenieurs hun diensten aanbieden (Hallmann, 1995). Hij heeft alle aanbestedingen - over een periode van één jaar - zoals die opgenomen zijn geweest in het officiële publicatieorgaan van de Europese gemeenschap geanalyseerd. Van de zogenaamde EFTA-landen beslaat de beschouwde periode juli 1994-december 1994. Het aantal 'calls for tenders' was 907 in 1994. Vooral Groot-Brittannië, maar ook Denemarken en Frankrijk springen eruit met relatief hoge absolute aantallen. De eerste twee landen kwamen we ook al tegen als snelle groeiers in het Europees aanbesteden van leveringen en werken (zie tabel 2.2).

Interessanter is de verhouding tussen de waarde van de aanbestedingen en het bruto binnenlands product. Gemeten naar dit criterium steekt Groot-Brittannië duidelijk uit boven de rest. Italië blijft daar ver bij achter, maar ook Duitsland haalt het gemiddelde niet. Nederland zit net onder het gemiddelde.

De cijfers moeten ons inziens niet verabsoluteerd worden. Allereerst omdat de methode meer uitgewerkt zou moeten worden (nu worden cijfers uit 1992 en 1994 met elkaar vergeleken) en ten tweede zou nadere analyse moeten uitwijzen in hoeverre bijvoorbeeld structuurkenmerken van de nationale bouwnijverheid een verklaring vormt voor de verschillen (zie ook afbeelding 2.1).

Tabel 2.2 Ontwikkeling Europees aanbesteden 1992-1993 (totaal van werken en leveringen)

	1992 abs.	1993 abs.	1992-1993* %
Nederland	495	1155	133
Groot-Brittannië	7.903	13.609	72
Duitsland	9.095	13.011	43
Denemarken	953	1.613	69
Frankrijk	7.915	9.496	20
Spanje	1.457	1.690	16
Italië	4.016	7.523	87
Portugal	484	605	25
Griekenland	1.058	1.080	2
Luxemburg	199	260	31
België	836	1.131	35
Ierland	227	447	97
totaal	34638	51620	49

* Verschil tussen 1993 en 1992 uitgedrukt als percentage van 1992.

Bron: CustomerSelekt Tender Selekt, z.j. [1994], OTB-bewerking.

2.5 Interpretatieproblemen met de richtlijn Diensten

De besluitvorming binnen de rijksoverheid over de wijze van aanbesteding heeft in een aantal fasen plaatsgevonden. Het begin ervan dateert al van ver voor 1995, het moment waarop het installatie-onderhoud werd aanbesteed. De Rgd (en de Nederlandse Rijksoverheid) heeft zich in de periode 1991-1995 uitvoerig met de interpretatie van de richtlijn beziggehouden door eigen lezing, overleg met vertegenwoordigers bij de EU in Brussel en door zich te oriënteren in het buitenland. Problemen met de interpretatie van de richtlijn Diensten waren al aanwezig voordat de richtlijn was geïmplementeerd. Tijdens het ontwikkelen van de richtlijn Diensten heeft de Nederlandse overheid onder leiding van het ministerie van Economische Zaken in Brussel gepleit voor helderheid in dit verband. De richtlijn heeft een aantal interpretatieproblemen opgeleverd, niet alleen voor de overheid, maar ook voor de branches.

Interpretaties van de installatiebranche

Vanuit de traditionele hechte relaties tussen onderhoudsbedrijf en opdrachtgever is het niet verbazingwekkend dat de branches (met name Uneto en VNI) zeggen dat Europees aanbesteden gezocht is. Bovendien vragen de branches zich af of onderhoud wel onder de richtlijn Diensten valt. De Rgd legt artikel 7, lid 6 van de richtlijn verkeerd uit, aldus de branches (Arets, 1995a). Een conflictpunt in de relatie tussen de Rgd en de branches is het argument dat vertegenwoordigers van de Rgd op een gegeven moment naar voren hebben gebracht: bundeling zou nodig zijn vanwege het Europees aanbestedingsbeleid. Dit lijkt de omgekeerde wereld, aldus de branches. Het argument werd in de richting van de branches gebruikt op het moment dat het aanbestedingsbeleid reeds volgens de nieuwe inzichten van start was gegaan. Uneto is van mening dat ook als opdrachten worden geclusterd aanbesteding per gebouw nog steeds mogelijk is; verplichte toepassing van de richtlijn is twijfelachtig (Arets, 1995b).

Interpretaties Nederlandse overheid

Het eerste probleem dat VROM tegenkwam bij de interpretatie van de Europese regelgeving was de vraag of onderhoud als 'werk' of als 'dienst' gezien moest worden. Dit onderscheid werd en wordt in de richtlijnen niet duidelijk gemaakt. Het onderscheid is van belang, vanwege de drempel die gehanteerd wordt. De richtlijn Diensten kent een lagere drempel dan de richtlijn Werken. De noodzaak om Europees aan te besteden komt dan eerder om de hoek kijken. Dit interpretatieprobleem dateert al van 1991. Op dat moment werd de richtlijn in Brussel voorbereid. In deze periode ging VROM uit van een relatief ruime interpretatie van de regelgeving. Men zocht aansluiting bij de definities van 'investeringskosten' en 'exploitatiekosten' zoals die in NEN-bladen vermeld staan. Volgens deze definitie vallen instandhouding en schoonmaken onder onderhoud. VROM zocht met andere woorden een parallel tussen de definities van investering en onderhoud met respectievelijk de richtlijn Werken en de richtlijn Diensten. Alle werkzaamheden die strikt genomen geen instandhoudingskarakter hebben, zouden in deze interpretatie onder de

richtlijn Werken vallen. De Europese Commissie was het op dat moment eens met deze uitleg, maar heeft de voorliggende (concept)tekst niet gewijzigd.³

In juli 1993 werd vervolgens de richtlijn Diensten van kracht. Oriëntatie op het buitenland leerde dat men daar een veel striktere interpretatie hanteerde. In Denemarken hanteerde men de interpretatie dat alleen schoonmaken onder de richtlijn Diensten zou vallen (Deense brochure, 1993). Met het oog op de kleinschalige structuur van de bouwnijverheid, kwam deze zienswijze VROM niet ongelegen. Begin 1994 vond er echter opnieuw periodiek overleg plaats met de commissie (informeel ambtelijk overleg). Daarin werd de interpretatie van VROM en de Deense overheid weersproken.

De Rgd stelt dat zij (uiteindelijk) niet onder de regelgeving van Brussel uitkon: "We mogen blij zijn dat we toestemming hebben gekregen om een geografische splitsing te maken", zo luidt het weerwoord aan de branches medio 1995⁴. Het gaat uiteindelijk om een totaalpakket van 20 miljoen gulden aan onderhoudswerkzaamheden. Waaruit bestaat, aldus de Rgd, de rechtvaardiging om dit totale pakket op te splitsen? De Rgd wordt in de huidige opzet niet opgevat als één opdrachtgever, maar als een organisatie met zes opdrachtgevers. Het argument werd geformuleerd toen het ging om de interpretatie van artikel 7, lid 6. Dit artikel schrijft voor dat bij een periodiek karakter van de werkzaamheden de totale omvang genomen moet worden.

Dat het in andere Europese landen soms anders gaat dan in Nederland is geen reden om de handelwijze te veranderen. De landen die door de branches genoemd worden, zijn juist door de EU vanwege hun handelwijze veroordeeld.

Het ministerie van EZ is het eens met de afbakening van de opdrachtgevende rol tot de zes afzonderlijke regio-directies: daar liggen de (bedrijfseconomische) verantwoordelijkheden van de opdrachtgever. EZ coördineert de inbreng van de Nederlandse overheid bij de EU, maar kan de aanbestedende (andere) ministeries niet anders dan (dringende) adviezen geven. Het ministerie coördineert het beleid, maar elk ministerie heeft zijn eigen beleidsverantwoordelijkheid. Over de interpretatie van de richtlijn bestaat in hoofdlijnen consensus tussen VROM en EZ. Er is één rijksbeleid, zo benadrukt het coördinerend bouwministerie VROM.

³ De Nederlandse vertegenwoordiging heeft in 1991 aangedrongen op het tussenvoegen van de volgende passage in de toekomstige richtlijn: "De werkzaamheden die bestaan uit het onderhouden van de functionele toestand van een gebouw door reparaties, verbeteringen, en andere soortgelijke activiteiten, inclusief het schoonmaken en het verwijderen van vuil worden beschouwd als onderhoudsdiensten zoals genoemd in bijlage 1A van de huidige richtlijn" (OTB-vertaling van een oorspronkelijk Franse tekst, verslag raads werkgroep van de EG d.d. 27-11-1991). We zien wel dat hier een parallel wordt getrokken tussen de formulering van exploitatiekosten en investeringskosten uit de toenmalige NEN-normen (NEN 2632), maar de relatie tussen de voorgestelde passage en de interpretatie van de richtlijn blijft onduidelijk. De gegeven definitie is voor onderhoud tamelijk gangbaar.

⁴ Zo verwoordde een Rgd-vertegenwoordiger de eerder gegeven argumentatie tijdens de vergadering van de begeleidingscommissie van dit onderzoek eind 1995.

Het ministerie van EZ stelt verder dat de optelling van onderhoudswerkzaamheden alleen nodig is voor de toetsing of het bedrag van het totaal aantal gelijksoortige opdrachten voor dienstverlening vanwege de drempelwaarde Europees moeten worden aanbesteed. Bij overschrijding van de drempel moet Europees worden aanbesteed, maar dat wil niet zeggen dat dan ook geclusterd moet worden aanbesteed, aldus EZ. Dit is ook feitelijk niet gebeurd. De zes regionale directies hebben allemaal verschillende percelen (gemiddeld 19) aanbesteed.

De Rgd bundelt nu ook de verschillende jaren waarover het onderhoudscontract zich uitstrekt. Het onderhoudscontract is nu aangegaan voor een looptijd van een jaar met maximaal drie keer een verlenging van een jaar. De Rgd gaat nu met andere woorden voor de aanbesteding uit van een termijn van vier jaar. Om te toetsen of de drempel waarboven aanbesteed dient te worden wordt overschreden, moet de totale contractwaarde (inclusief opties) genomen worden. In dit geval dus vier jaar.

Interpretatie OTB

De kern van de interpretatieproblematiek draait (in elk geval aanvankelijk) om de vraag in hoeverre onderhoud als een dienst beschouwd moet worden. De stelling dat 'onderhoud' als een 'werk' moet worden beschouwd, wordt vooral ingegeven door het feit dat in de richtlijn Werken in de definitie van het begrip 'overheidsopdracht' in samenhang met bijlage 2, onderhoud met zoveel woorden wordt genoemd. Er zijn ook meer vakinhoudelijke overwegingen. Een bundeling van puur technische onderhoudswerkzaamheden over meerdere jaren is in principe denkbaar. Daaraan kleeft echter het praktische bewaar dat een onderscheid met het functionele onderhoud vaak moeilijk te maken valt. Indien het mogelijk zou zijn om tot een strikte scheiding van de twee onderhoudssoorten te komen, dan zou een bundeling over meerdere jaren kunnen leiden tot de kwalificatie 'werk' in plaats van 'dienst' vanwege de nauwe relatie tussen onderhoud en aanleg van de installatie. Immers: bij de aanleg van een installatie wordt uitgegaan van een bepaalde levensduur. Bij technisch onderhoud gaat het erom de functionaliteit volgens de oorspronkelijke specificaties te onderhouden.

VROM nam samen met de Deense overheid de definitie van het zogenaamde functionele onderhoud als uitgangspunt. Bij functioneel onderhoud dient het gebouw of de installatie onderhouden te worden op het niveau van de actuele kwaliteitseisen. Dat betekent in de praktijk vaak aanpassing, verbetering en renovatie. Dit zijn maatregelen die al gauw het karakter van 'werk' kunnen hebben. De interpretatie van de Nederlandse en Deense overheden wordt zo begrijpelijk.

De huidige richtlijn biedt echter nauwelijks ruimte (meer) voor deze interpretaties: onderhoud valt vooral onder de richtlijn Diensten. Het denken in termen van prestaties en prestatie-omschrijvingen brengt ook de eerste mogelijkheid weer in beeld. Wanneer het bestek van een aanbesteder bijvoorbeeld de warmtevoorziening

gedurende 25 jaar voorschrijft, dan wordt de strikte scheiding tussen initiële aanleg van de installaties en exploitatie-onderhoud opgeheven.⁵

Gegeven de discussies tussen Rgd en branches zitten verder aan de afbakening van de dienst een geografische dimensie en een tijdsdimensie. De geografische afbakening heeft te maken met de bedrijfseconomische eenheid van de opdrachtgever, maar ook met technische en bedrijfsmatige/beheersmatige overwegingen. De responstijd van bedrijven bij onderhoudsklachten en storingen, die als criterium bij de aanbestedingsprocedure is opgenomen, is een voorbeeld van een technisch of bedrijfsmatig aspect. De richtlijn is niet duidelijk over de vraag in hoeverre technische en bedrijfsmatige aspecten een rol kunnen spelen bij de afbakening van een dienst.

In de regelgeving blijft, ondanks de optelling van de percelen om te bezien of een Europese aanbesteding noodzakelijk is, de mogelijkheid bestaan om percelen afzonderlijk aan te besteden. Aanbestedende overheden baseren zich in deze op artikel 7, lid 4 van de richtlijn Diensten: "Wanneer een dienst wordt verdeeld in percelen voor elk waarvan een opdracht is geplaatst, wordt de waarde van elk perceel in aanmerking genomen om te beoordelen of het bovengenoemde bedrag (het drempelbedrag, DK/FM) is bereikt". Een perceel is verder niet omschreven; een perceel kan uit een gebouw bestaan of beperkt zijn tot een type onderhoudswerk.

De combinatie van optelling en afzonderlijke aanbesteding bevat op het eerste gezicht een contradictie. De hoogte van het drempelbedrag in de richtlijn is zodanig vastgesteld dat het voor buitenlandse bedrijven interessant wordt om mee te dingen. "Overheidsopdrachten voor een lager bedrag interesseren buitenlandse concurrenten slechts matig en leiden tot administratieve lasten, welke niet in verhouding staan tot het praktisch nut van de maatregelen", schrijft Van Marissing (1995, p. 53). In de toelichting op de richtlijn van de Europese Commissie staat dit argument genoemd. Men kan tegenwerpen dat buitenlandse bedrijven op meer dan een perceel kunnen inschrijven; de genoemde administratieve lasten nemen dan echter toe (zie ook hoofdstuk 3 over de prekwificatie en de mogelijke rol voor een erkenningssysteem). Dit is op zich een reëel bezwaar, maar waarschijnlijk heeft de Europese Commissie bij de bestuurlijke afweging het mededingingsaspect zwaarder laten wegen. De mogelijkheid om percelen afzonderlijk aan te besteden, ondervangt ook mogelijke ongewenste effecten van schaalvergroting aan de aanbodkant.

⁵ Van de Meent noemt het een "onrechtmatige situatie" als aanbesteders diensten en leveringen combineren met de opdracht voor de uitvoering van werken om zo een EG-aanbesteding te voorkomen (Van de Meent, 1995, p. 90). Hij noemt daarbij het voorbeeld van een gemeente, die een aannemer de opdracht geeft voor de bouw van een school en de levering van het schoolmeubilair. Het is inderdaad niet in de geest van de Europese richtlijnen Werken, Leveringen en Diensten. Weliswaar wordt 'het combineren' niet expliciet verboden, maar combineren is net zo min toelaatbaar als het splitsen van een opdracht om onder de drempel te blijven. Van de Meent noemt ook de mogelijkheid van prestatiespecificaties. Wellicht is het daarmee mogelijk om wat hij noemt 'moeilijke projecten' integraal te realiseren (Van de Meent, 1995, p. 111). Een moeilijk project is een project waarbij de overheid in een vroegtijdig stadium samenwerking zoekt met marktpartijen, bijvoorbeeld een projectontwikkelaar, om de financiering rond te krijgen.

Er zijn ons inziens echter ook meer technische overwegingen denkbaar op basis waarvan het mogelijk moet zijn tot een minder omvangrijke 'optelling' te komen dan nu het geval is. Momenteel worden binnen de economische eenheid verschillende onderhoudssoorten opgeteld om te bepalen of de drempel wordt overschreden. Daarbij worden bouwkundig, elektrotechnisch, werktuigbouwkundig, lift- en roltraponderhoud bij elkaar opgeteld. Dit heeft iets van het optellen van appels en peren. Zowel van de kant van de opdrachtgever als van de kant van het onderhoudsbedrijf vergen de verschillende werksoorten verschillende deskundigheden. Alleen de grotere bedrijven hebben verschillende disciplines in huis.⁶ Opnieuw moeten we dan benadrukken dat de richtlijn niet gericht is op schaalvergroting maar op mededinging.

De bundeling in de tijd ligt minder gecompliceerd. De richtlijn is over dit aspect duidelijker. De Europese richtlijn noemt een bedrijfseconomisch criterium dat samenhangt met begroting en budget. Het veel genoemde artikel 7, lid 6 hanteert een periode van 12 maanden. Art 7, lid 5 noemt een periode van 48 maanden bij een ononderbroken opdracht.

Een periode langer dan een jaar is ons inziens alleen in bepaalde gevallen inhoudelijk te verantwoorden. Bijvoorbeeld als de inspectie/opname van het onderhoud in het ene jaar leidt tot daadwerkelijke onderhoudsingenpen in het andere jaar. Daarnaast gaan sommige kwalitatieve ontwikkelingen van het vakgebied zo snel, dat het vanuit de opdrachtgever niet verstandig is om opdrachten over meer dan twee jaar te bundelen. Dit argument gaat wellicht niet voor alle vakgebieden (bouwkunde, werktuigbouw, elektrotechniek en transporttechniek) in gelijke mate op.

Bij de Rgd hebben echter de bedrijfsmatige overwegingen de doorslag gegeven. Een aanbesteding legt een enorm beslag op de beschikbare capaciteit. Een frequente herhaling elk jaar of elke twee jaar is ondoenlijk, aldus de regionale directies. Zij hebben om deze reden gekozen voor een periodiciteit van vier jaar.

De conclusie uit dit alles is dat het 'perceel' (i.c. een dienst⁷) zoals de opdrachtgever dit samenstelt het uitgangspunt dient te zijn voor de aanbesteding. In de afbakening van het perceel liggen technische, bedrijfsmatige en bedrijfseconomische redenen besloten. Het splitsingsverbod (art. 7, lid. 4) is hierbij een stok achter de deur. Er is geen noodzaak om percelen tot over de grenzen van de dienst op te tellen. Die noodzaak is er bij de richtlijn Werken ook niet. Daar is het werk de eenheid en niet de bedrijfseconomische eenheid van de opdrachtgever (dan zouden

⁶ De optelling binnen de afzonderlijke werksoorten blijft volgens de richtlijn nodig. De bijlagen 1A en 1B noemen de verschillende categorieën van werkzaamheden. Optelling binnen deze categorieën wordt niet expliciet verplicht gesteld, maar lijkt wel de bedoeling van de richtlijn. Ook hieraan kleefte ons inziens een nadrukkelijk bezwaar. Een clustering van bouwdelen met een grote geografische spreiding zal bedrijfsmatig (zowel aan de kant van de opdrachtgever als aan de kant van de opdrachtnemer) op bezwaren stuiten.

⁷ Hier kan begripsverwarring ontstaan. Met de keuze voor het woord perceel geeft de aanbesteder impliciet aan dat hij vindt dat de verschillende percelen tot één dienst behoren. Onze redenering is erop gericht dat wat in de praktijk een perceel wordt genoemd als een (afzonderlijke) dienst beschouwd kan worden.

verschillende werken van één opdrachtgever bij elkaar opgeteld moeten worden). Een werk heeft het voordeel van een duidelijker omschrijving: "het product van bouw- dan wel waterbouwkundige werken in hun geheel dat er toe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen" (Europese Commissie, 1989, richtlijn Werken, art. 1, lid c). Een omschrijving van een dienst ontbreekt echter in de richtlijn Diensten.⁸

De EU heeft er indertijd voor gekozen geen aparte toelichting bij de richtlijn te voegen.⁹ Ook jurisprudentie op dit punt ontbreekt. De Nederlandse overheid heeft bij haar implementatie van de richtlijn in de nationale regelgeving voor eenzelfde beleidslijn gekozen als de EU, waar bijvoorbeeld de Britse autoriteiten een 'eigen' vertaling en toelichting hebben gegeven. Verschillende Nederlandse juristen hebben gepleit voor een eigen nationale toelichting bij de implementatie van Europese richtlijnen (Pijnacker Hordijk e.a., 1994; Van Wassenaar, 1993).

De conclusie op dit punt is, dat de richtlijn Diensten niet duidelijk is en dat de communicatie tussen de lidstaten en de Europese Commissie niet is gestroomlijnd. Zolang de Europese Commissie niet met een nadere toelichting komt en/of het Europese hof van justitie met duidelijke uitspraken voor de nodige jurisprudentie zorgt, blijft 'wildgroei' van interpretaties bestaan. De genoemde interpretatieproblemen alsmede knelpunten in de uitvoering (zie hoofdstuk 3) en al dan niet onbedoelde effecten van de regelgeving (zie hoofdstuk 4) zouden nadrukkelijk deel moeten uitmaken van een evaluatie van de Europese richtlijnen.

2.6 Communicatie en informatievoorziening (tijdens het voortraject)

De nieuwe procedure is in december 1994 in onder mee het Publikatieblad van de EG aangekondigd (volgens de voorwaarden van de richtlijn¹⁰). De bedrijven die tot dan toe het onderhoud uitvoerden, hebben op 30-1-1995 een brief van de Rgd gekregen waarin vermeld werd dat er vanaf die datum Europees aanbesteed zou worden. Het gaat hier om de communicatie over keuze tot bundelen en Europees aanbesteden (en dus niet om de informatie/communicatie tijdens de aanbestedingsprocedure zelf).

⁸ Een omschrijving zoals door de Nederlandse vertegenwoordiging in 1991 is voorgesteld, zou op dit punt duidelijk gemaakt hebben dat het onderhoud wordt gedaan aan een gebouw. Met andere woorden, het gebouw en niet de bedrijfseconomische eenheid vormt het criterium voor de afbakening van de dienst (zie noot 1).

⁹ Dat is niet geheel verbazingwekkend, aangezien de richtlijn Diensten als 'vangnet' ontworpen is. Een aanbesteding dient als de richtlijn Werken of de richtlijn Leveringen niet van toepassing is in ieder geval onder de richtlijn Diensten te vallen.

¹⁰ Naast het bericht van de aanbesteding is in de gevolgde procedure een aankondiging van voorinformatie gepubliceerd. Dit scheidt een extra mogelijkheid om potentiële gegadigden de plannen voor een aanbesteding kenbaar te maken.

Met de brancheorganisaties is niet over de beleidswijziging gesproken. De VLR heeft wel regelmatig overleg gehad met de Rgd, maar het onderwerp Europees aanbesteden stond niet op de agenda. Een dergelijk overleg had het beleidsmatig karakter van de nieuwe handelwijze meer kunnen accentueren. De Rgd betreurt het wel dat voorafgaande aan de nieuwe aanbestedingsprocedure geen overleg met de branche heeft plaatsgevonden (zoals blijkt uit een intern verslag door Uneto van de bijeenkomst tussen Rgd en branches op 6-6-1995, zie Arets, 1995c).

2.7 Conclusies

De reconstructie van de totstandkoming van het beleid van de Rgd geeft aan dat efficiëntieverbeteringen voorop hebben gestaan. Bundeling van opdrachten omdat er Europees aanbesteed moet worden, zoals wel zou zijn beweerd, is bezijden de waarheid. Er is een duidelijk verschil gemaakt tussen de clustering van het installatie-onderhoud en toepassing van de Europese regels.

De Rgd heeft zich strikt genomen gehouden aan de informatieplicht die zij heeft op basis van de richtlijn. Er is echter een gebrek geweest aan (beleidsmatig) overleg in het voortraject. De bedrijven waarmee de Rgd relaties onderhield zijn weliswaar stuk voor stuk geïnformeerd, maar een overleg met de branches was gezien het beleidsmatige karakter van de verandering op zijn plaats geweest. Dit had veel ergernis kunnen voorkomen. Dit overleg vond feitelijk pas in juni van 1995 plaats. Ons inziens had een dergelijk overleg in het najaar van 1994 gehouden moeten worden, nadat de Rgd intern besloten had tot bundeling en een Europese aanbestedingsprocedure. (De informatievoorziening komt nog uitgebreid in hoofdstuk 3 aan de orde).

Het belangrijkste probleem bij het interpreteren van de richtlijn Diensten is het ontbreken van een omschrijving van de term dienst. De praktische vraag komt vervolgens op of de dienst gelieerd moet worden aan het gebouw of aan de aanbestedende overheidsorganisatie. De Rgd heeft - weliswaar niet al te uitgesproken - tot het laatste besloten. Hoewel bundeling voorop stond, heeft deze manier van afbakening toch ook een rol gespeeld. Wij hebben een redentatie proberen op te zetten die meer ruimte laat voor een technische en gebouwgebonden interpretatie, waardoor de aanbesteding minder dan nu het geval is, Europees had hoeven zijn. We hebben tevens gepleit voor een definitie van 'dienst' zoals de opdrachtgever die formuleert (er is namelijk geen andere).

Overigens is de door ons voorgestelde 'beperkte optelling' grotendeels theoretisch. De relevantie zit vooral in andere en toekomstige aanbestedingen van de overheid. De omvang van het onderhoudswerk per perceel is bij de Rgd vaak dusdanig groot dat de drempel al snel gehaald is. Immers: een jaarlijks totaalbedrag aan installatie-onderhoud van 20 miljoen gulden verdeeld over 114 percelen levert een gemiddelde op van ongeveer f 175.000,- per perceel. Dat laatste bedrag maal vier (voor de vier jaren) resulteert in een gemiddeld aan te besteden bedrag van f 700.000,- per 'perceel'.

De drempel lag zoals gezegd bij f 450.187,-. Ook in de nabije toekomst zal vooral onder invloed van de nieuwe WTO-overeenkomst, eerder sprake zijn van een verlaging dan van een verhoging van de drempel. Als gevolg van de ondertekening van het GATT-akkoord is het drempelbedrag, verlaagd tot 130.000 SDR, wat overeenkomt met f 293.888,-. Dan is de vraag of er Europees aanbesteed moet worden minder aan de orde. De aandacht verschuift al snel in de richting van de administratieve voorwaarden bij de inschrijving en de structureffecten aan de aanbodzijde (zie respectievelijk hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4).

Het belangrijkste element dat heeft bijgedragen tot de onduidelijkheid in het aanbestedingsbeleid is waarschijnlijk de Europese richtlijn zelf. De richtlijn heeft ons inziens maar in beperkte mate bijgedragen aan de uniformiteit van het beleid. Geen enkel beleidsorgaan kan het zich veroorloven om de huidige onduidelijkheid in de interpretatie van de regelgeving te laten bestaan. Maar zolang de EU zelf door een toelichting op de richtlijn of de rechterlijke macht door uitspraken over juridische geschillen geen nadere toelichting geeft, zal de onduidelijkheid blijven bestaan.

HET FEITELIJKE AANBESTEDINGSPROCES

3.1 Inleiding

Het feitelijke aanbestedingsproces kent de volgende onderdelen: de aankondiging, de aanmelding, de selectie, de inschrijving en de gunning. Branches en individuele bedrijven hebben bezwaar gemaakt tegen de administratieve belasting van de aanmeldingsprocedure, de controle op de minimumeisen (dit geldt vooral voor de transportsector), de hoogte van de geëiste omzetten, het lotingssysteem en de uniformiteit van de procedures.

We beschrijven eerst het formele model en de fasering van de aanbestedingsprocedure (paragraaf 3.2). Vervolgens gaan we concreet in op de verschillende onderdelen van de aanbestedingsprocedure. De aankondiging met alle eisen en termijnen is het eerste onderwerp (paragraaf 3.3). In paragraaf 3.4 komt de aanmelding aan de orde. In paragraaf 3.5 gaan we in op de loting. De informatievoorziening is een afzonderlijk aandachtspunt (paragraaf 3.6). De gunning is het laatste onderdeel van de aanbestedingsprocedure (paragraaf 3.7). We besluiten met paragraaf 3.8 waarin de belangrijkste conclusies staan vermeld.

3.2 Formele procedure

De Europese richtlijn geeft aan hoe de verschillende aanbestedingsprocedures ingericht dienen te worden. De zogenaamde niet-openbare procedure moet volgens de richtlijn als volgt verlopen:

Stap 1: Bekendmaking van de aankondiging in het PbEG, volgens het vastgelegde model (zie art. 16, lid 1; art. 17, lid 5; de toelichting op de richtlijn en bijlage III, c van de richtlijn). Het is toegestaan om een minimum (vijf) en een maximum (twintig) aantal deelnemers aan te geven dat zal worden uitgenodigd om in te schrijven.

Stap 2: Afwachten hoeveel aanvragen tot deelneming (gegadigden) binnenkomen (art. 1, lid c). De minimumtermijn daarvoor is 37 dagen (art. 19, lid 1).

Stap 3:

- a) De geschikte kandidaten worden geselecteerd overeenkomstig de uitsluitingsgronden van de richtlijn Diensten (artikel 29 noemt onder meer geen faillissement, geen strafbare feiten, geen ontduiking van sociale lasten. Elders staan de eigenlijke selectiecriteria zoals voldoende economische en financiële draagkracht (artikel 31) en technische bekwaamheid (artikel 32);
- b) Er wordt vervolgens een keuze gemaakt uit de geschikte gegadigden op basis van eenduidige en objectieve criteria (loting is een voorbeeld van een selectiemethode, maar het kan ook een andere objectieve methode zijn).

Stap 4: Alle geselecteerde gegadigden worden gelijktijdig schriftelijk uitgenodigd een inschrijving te doen (art. 19, lid 2). De termijn voor inschrijving bedraagt minstens veertig dagen (art. 19, lid 3). Het bestek en de aanvullende documenten moeten worden bijgesloten. Indien er sprake is geweest van een voorinformatieprocedure, kan deze termijn worden bekort tot 26 dagen (art. 19, lid 4).

Stap 5: Eventuele verzoeken om aanvullende informatie over het bestek en de aanvullende stukken moeten uiterlijk 6 dagen voor het verstrijken van de 40/26 dagen worden gehonoreerd (art. 19, lid 6; art 20, lid 2 noemt 4 dagen in dringende gevallen).

Gunning en bekendmaking resultaat

Op basis van het aangegeven criterium (ofwel de laagste prijs; ofwel de economisch meest voordelige aanbidding) wordt het werk gegund (er moet een procesverbaal van gunning worden opgemaakt). Het resultaat van de gunning wordt naar het PbEG gestuurd, de bekendmaking vindt plaats via een standaardmodel.

3.3 Aankondiging/bekendmaking

In het Publikatieblad van de EG van 15-12-1994 is een eerste vooraankondiging geplaatst, met informatie over de:

- aanbestedende dienst (Rgd);
- aard, hoeveelheid en waarde van de opdracht (die gerekend wordt tot categorie 14: diensten voor het schoonmaken van gebouwen en het beheer van onroerende goederen volgens bijlage 1a van de Richtlijn 92/50/EEG). Er wordt regionaal en in percelen aanbesteed, volgens de niet-openbare procedure, de omvang van de percelen varieert van 0,2 tot 5 miljoen Ecu;
- voorlopige datum voor de inleiding van de gunningsprocedure: begin 1995;
- datum van verzending aankondiging: 9-12-1995.

Het gaat in alle gevallen om "het onderhoud van gebouwen op basis van bestekken. De dienst omvat: het verrichten van (technisch) onderhoud aan een of meerdere utiliteitsgebouwen en/of installaties, waarbij sprake is van het in stand houden van de functie van het gebouw en/of installatie".

Bijlage 2 bevat de opsomming van partijen van enkele Rgd-directies.

Overigens werden niet alle onderhoudswerken Europees aanbesteed. Er werden verschillende uitzonderingen gemaakt. De directies noemden:

- 1) veiligheidsoverwegingen (onder meer gevangenissen of onderdelen daarvan);
- 2) lopende garantietermijnen en/of contracten (bij net opgeleverde gebouwen);
- 3) verhuurrelatie (waarbij de verhuurder van het gebouw, niet de Rgd zelf, een onderhoudsbedrijf voorstelde);
- 4) redenen van de gebruikers van de gebouwen (in geval de gebruiker 'dwars' lag).

De directies hadden een marge voor 'eigen beleid' van 20%, met andere woorden 20% van het totale geraamde aanbestedingsbedrag hoefde niet Europees aanbesteed te worden (art. 7, lid 4). Bijna alle directies hebben daadwerkelijk 10 tot 20% niet Europees aanbesteed. Veiligheid is een aparte (uitzonderings)categorie (art. 4, lid 2), waardoor een aanbesteding buiten de Europese procedure gehouden kan worden. De ministeries (Justitie, Binnenlandse Zaken) moesten wel uitdrukkelijk aangeven dat de veiligheid in het geding is. Alleen deze veiligheids categorie is een echte uitzondering. Bij sub 2 en 3 is er geen sprake van een opdracht in de zin van de richtlijn Diensten. Een dwarse gebruiker (sub 4) is geen juridisch geldige reden om niet aan te besteden.¹¹

In het PbEG van 16-2-1995 worden vervolgens de aan te besteden werken uitvoeri-ger omschreven. Onder het kopje 'niet-openbare procedure' komt het Rgd-pakket (Beheer van niet voor bewoning bestemd onroerend goed/ CPC-indeling: 82202; CPV-indeling: 70321200) aan de orde:

Rgd Noord:	19 percelen
Rgd Oost:	21 percelen
Rgd NW:	21 percelen
Rgd ZW:	15 percelen
Rgd Den Haag en omstreken (GEO):	32 percelen
Rgd Zuid:	15 percelen
<hr/>	
Totaal	123 percelen

De uiterste datum voor de ontvangst van de aanvragen tot deelneming is vastgesteld op 21-3-1995 (ruim een maand dus na deze publicatie). Voor de aanmelding staat een periode van 37 dagen.

In hetzelfde PbEG worden - per Rgd-directie - de werken en de procedure (eisen etc.) in detail beschreven. De structuur van elke directie is identiek, te weten (zie bijlage 3 voor een uitvoerige opsomming):

¹¹ De geïnterviewden hebben niet duidelijk gemaakt of de categorie 'dwarse gebruiker' wellicht onderdeel uitmaakt van de formeel bestaande veiligheids categorie.

1. categorie van de dienst en beschrijving;
2. leveringsplaats;
3. enkele algemene voorwaarden;
4. minimumeisen;
5. gunningscriteria;
- 6 overige inlichtingen.

Voor transportpercelen zijn twee bijzondere eisen gesteld die we hier apart noemen.¹²

- 1) gegadigden moeten een overzicht leveren van training en opleiding;
- 2) gegadigden voor percelen in de lift- en transporttechniek mogen alleen werken met materialen en onderdelen van de oorspronkelijke fabrikant. Ze moeten aantonen dat ze die materialen in huis hebben.

3.4 Aanmelding geïnteresseerde bedrijven

Belangstelling

Uiterlijk 21 maart 1995 moesten de geïnteresseerde bedrijven zich hebben aangemeld. Het aantal aanmeldingen was vaak een veelvoud van het aantal dat uiteindelijk zou worden uitgenodigd om in te schrijven. In tabel 3.1 geven we - voorzover bekend - een overzicht van het aantal bedrijven per perceel voor de verschillende fasen van het aanbestedingsproces: aanmelding, loting, inschrijving en gunning. Gemiddeld kwamen er 16 tot 17 gegadigden af op een perceel. Bij bouw-, elektro- en klimaatpercelen liggen de gemiddelden wat hoger. Bij transporttechniek liggen de aantallen lager (ongeveer 10). We kunnen verder constateren dat bedrijven zich voor uiteenlopend van 2,5 (directie Zuid) tot 6 percelen (directie Noord-West) inschreven. Veel bedrijven vielen af omdat zij niet de juiste informatie stuurden, niet voldeden aan de gestelde eisen of niet op tijd de gegevens aanleverden. Tijdens het aanbestedingsproces is de termijn in uitzonderingssituaties verruimd, doordat aangekondigde

¹² Voor de volledigheid geven we ook de letterlijke tekst uit de advertenties:

- ad 1) "Gegadigden voor de partijen in de discipline lift- en transporttechniek dienen daarnaast te leveren een overzicht van training en opleiding, in het bijzonder in relatie tot de liftinstallaties in de betreffende partij, in de afgelopen twee jaren, en een visie desbetreffend voor de komende twee jaren, alsmede een overzicht van de kwantiteiten, training en opleiding in aantallen en uren en kwaliteiten in soorten en resultaten" (Publikatieblad van de EG, 16-2-1995);
- ad 2) "De gegadigde voor partijen in de lift- en transporttechniek levert een schriftelijke verklaring uitsluitend reparaties te zullen verrichten met toepassing van materialen en onderdelen van het oorspronkelijke fabrikaat van de betreffende installaties en de daartoe vanwege de fabrikant aangewezen of geleverde gereedschappen aan te wenden. De gegadigde dient aan te tonen dat hij voor onderhoud, storing opheffen en reparaties, noodzakelijke (reserve)onderdelen van het oorspronkelijke fabrikaat van de betreffende installaties op voorraad heeft en houdt." (Publikatieblad van de EG, 16-2-1995).

Tabel 3.1 Aantallen bij aanmelding, loting en inschrijving bij verschillende directies

			fase 1	fase 2	fase 3	fase 4
			aanmelding	loting	inschrijving	gunning
Noord (19 percelen)	bedrijven per perceel	abs.	278	156	74	17
		%	100	56	27	6
	bedrijven totaal	abs.	46	30	30	15
		%	100	65	65	33
Oost (21 percelen)	bedrijven per perceel	abs.	366	244	93	21
		%	100	67	25	6
	bedrijven totaal	abs.	107	77	29	15
		%	100	72	27	14
Noord-West (21 percelen)	bedrijven per perceel	abs.	301	204	84	21
		%	100	68	28	7
	bedrijven totaal	abs.	50	36	31	18
		%	100	72	62	36
Den Haag en omstreken, GEO (31 percelen)	bedrijven per perceel	abs.	604	342	125	31
		%	100	57	21	5
	bedrijven totaal	abs.	55	33	32	24
		%	100	60	58	44
Zuid (15 percelen)	bedrijven per perceel	abs.	236	121	53	15
		%	100	51	22	6
	bedrijven totaal	abs.	89	60	41	15
		%	100	67	46	17

* We maken onderscheid tussen bedrijven per perceel en bedrijven totaal. Bedrijven per perceel is het gesommeerde aantal voor de verschillende percelen. Aangezien bedrijven voor meer dan een perceel konden inschrijven komt dit hoger uit dan het totaal aantal bedrijven (gegevens van de regio Zuid-West hebben we niet ontvangen).

maar later binnengekomen stukken toch werden meegenomen. Voor de daadwerkelijke termijn is in de praktijk de periode genomen die men nodig had voor de toetsing van het aantal aanmeldingen. Dit valt binnen de procedure van de richtlijn als de aanbesteder om aanvullende informatie vraagt. Art. 34 van de richtlijn geeft de aanbesteder immers de mogelijkheid om aan de gegadigden nadere inlichtingen te vragen.

Administratieve voorwaarden

VNI en Uneto hebben vraagtekens geplaatst bij de realiteitswaarde en de proportionaliteit van de voorselectiecriteria. Zij hebben daarbij naast de 'investering' die bedrijven moet doen om aan de nodige administratieve voorwaarden te kunnen voldoen vooral de gestelde omzeteisen op het oog. De omzeteisen staan niet in verhouding tot de risico's die de opdrachtgever loopt, aldus de branches.

Het ministerie van Economische Zaken constateert terecht dat in de praktijk van de aanbesteding veelal alle mogelijke eisen worden gesteld, terwijl de richtlijn een keuzemogelijkheid voorhoudt.

Aan deze belasting voor bedrijven wil de Rgd in ieder geval wat doen door in het vervolg de administratieve gegevens alleen te vragen aan de bedrijven die zich inschrijven. De vraag is echter of dit conform de richtlijn is. Met het verschil tussen aanmelding en inschrijving, maakt de richtlijn uitdrukkelijk verschil tussen bedrijfs-specifieke en perceelspecifieke eisen en kenmerken. De richtlijn suggereert een chronologie, maar een interpretatie waarbij de administratieve voorwaarden pas bij de inschrijving worden getoetst, lijkt ook mogelijk.

Verschuiving van de toetsing van de algemene voorwaarden naar de inschrijvingsfase lijkt alleen mogelijk wanneer het verschil tussen de twee fasen vervalst. Met andere woorden als alle gegadigden bij de aanmelding ook (na toetsing) worden gevraagd om in te schrijven (zie ook Van Marissing, 1995).

Een andere mogelijke inrichting van de prekwalificatiefase is het gebruik van een zogenaamd kwalificatiesysteem. De richtlijn noemt de mogelijkheid om een dergelijk systeem bij de aanbestedingsprocedure te gebruiken (art. 35). In verschillende Europese landen bestaat een kwalificatiesysteem voor bouwbedrijven (België, Italië, Spanje, Griekenland en Portugal). Het systeem gaat ervan uit dat de administratieve gegevens die nodig zijn voor een aanmelding eenmalig worden vastgelegd. Nederland heeft geen kwalificatiesysteem, maar voorstellen in die richting worden nu wel uitgewerkt.¹³

Het Belgische systeem kent verschillende klassen waarin een bedrijf kan worden opgenomen (Confederatie Bouw, 1991a en 1991b; D. Hooghe, 1992). De Belgische overheid vereist de inschrijving van bedrijven in het erkenningssysteem bij een aanbesteding. De geschiktheid van een bedrijf wordt gekoppeld aan bepaalde werken. De inschrijving van het bouwbedrijf in het systeem is een voldoende voorwaarde om aan de aanbesteding mee te kunnen doen. Veel Nederlandse bedrijven zijn inmiddels in dit systeem opgenomen.¹⁴

¹³ De belangstelling voor het kwalificatiesysteem groeit de laatste jaren. De grote bedrijven lijken wat meer belangstelling te hebben dan de kleine. VG-bouw (Van de Vijver), die de grotere bouwbedrijven vertegenwoordigt, verwacht dat de transactiekosten met een kwalificatiesysteem omlaag kunnen. De eisen van de aanbesteders worden soms wel erg hoog opgeschroefd. Harmonisatie is gewenst, aldus VG-Bouw. Uneto is overigens een groot voorstander van een dergelijk systeem gezien de recente notitie (Uneto, 1995).

De (kleine)installatiebedrijven waarmee we in het kader van dit onderzoek ook afzonderlijk gesproken hebben, kennen de Belgische erkenningsregeling meestal niet. De grotere bedrijven kennen het systeem vanwege buitenlandse activiteiten meestal wel. De voordelen spreken iedereen aan. De Nederlandse plannen behelzen vooralsnog een kwalificatiesysteem waarin de bedrijfsspecifieke geschiktheid wordt vastgelegd. Een classificatiesysteem (zoals in België) is nog niet voor iedereen aan de orde.

¹⁴ Er is wel wat kritiek op het Belgische systeem mogelijk. De administratieve verwerking van de inschrijving duurt vrij lang (4-5 maanden), meldt Schutjes van het AVBB. Ook zijn er problemen om in aanmerking te komen voor gecombineerde opdrachten. Het AVBB heeft zelf geen standpunt, omdat de achterban er verschillend over denkt. Anderen noemen mogelijke

De Europese Commissie is momenteel bezig met een onderzoek naar de harmonisatie van erkenningssystemen. De vraag naar de mogelijkheid om een erkenningssysteem te gebruiken is inmiddels positief beantwoord. Nu gaat het er nog om te bekijken welke eisen/criteria in de systematiek zullen worden opgenomen (CEN, 1994; CEN, 1995). Randvoorwaarde blijft ondermeer: het niet-verplichtende karakter voor zowel de aanbesteder als het bouwbedrijf.¹⁵ Dit laatste punt wordt ondersteund door de nodige jurisprudentie (zie Pijnacker Hordijk e.a., 1994). Harmonisatie moet ertoe leiden dat erkenning in het ene land voldoende waarborgen biedt aan de aanbesteder in het andere land. Eind 1996 moet er een advies op tafel liggen.

Controle op de minimumeisen

Alle eisen en algemene voorwaarden zijn gecontroleerd voor de loting. Voor de meeste directies is dit gebeurd door een team met medewerkers van de directie (verschillende disciplines). Bij de controle van de gegevens is uitgegaan van de juistheid van de opgave van de ondernemer. De Rgd-directies kennen naar eigen zeggen de markt voldoende om al te 'fantasievolle' opgaven er tussenuit te halen (voor de opgave van de omzet was ook een accountantsverklaring vereist).

In de praktijk zijn de directies niet gestuit op onjuiste opgaven van bedrijven. Bedrijven en branches melden evenwel andere ervaringen. Sommige bedrijven hebben de gevraagde omzetten in hun eigen voordeel uitgelegd door hun totale omzet op te geven in plaats van de omzet die behaald is met installatie-onderhoud. Daarnaast noemen geïnterviewde bedrijven de aanmelding en inschrijving van hetzelfde bedrijf onder verschillende namen (i.c. verschillende onderdelen van hetzelfde bedrijf). Daarmee zou het gestelde maximum van vijf percelen per bedrijf omzeild worden. Deze mogelijkheden hadden vooral de grotere bedrijven¹⁶.

Bij de aanbesteding van de liften en roltrappen gold de voorwaarde dat de inschrijver de benodigde onderdelen op voorraad moest kunnen leveren. Deze voorwaarde

beperkingen om van een lagere klasse naar een hogere klasse door te groeien. Dat de toepassing van de kwalificatiesystemen niet vlekkeloos verloopt, blijkt ook uit de jurisprudentie (o.a. Pijnacker Hordijk e.a., 1994). Aan deze kritiekpunten kunnen we er ook nog één toevoegen. De totstandkoming van een dergelijk systeem met zijn criteria en procedures vergt een vorm van consensus. De uiteenlopende belangen zullen onder één noemer gebracht moeten worden. Daarnaast moeten de criteria vooral niet te hoog vastgesteld worden; dan gaat de marktwerking verloren.

¹⁵ Mw. Zonneveld (ministerie van Economische Zaken) heeft terecht aangegeven dat de inschatting van de transactiekosten anders kan uitpakken als een kwalificatiesysteem de facto een verplichting wordt. Tegenover de lagere kosten voor de belanghebbende bedrijven, staat dan dat de totale kosten voor alle bedrijven (ook voor bedrijven die niet op de lijst staan) hoger worden (brief d.d. 21-2-1996).

¹⁶ Arets (Uneto) betwijfelt de principiële toelaatbaarheid van het criterium, aangezien het de marktwerking beperkt. De markt kent nu eenmaal kleine en grote bedrijven. De richtlijn sluit een dergelijk criterium ons inziens echter niet uit. Het criterium is in de geest van de richtlijn (gelijke kansen). We hebben deze vraag echter verder niet onderzocht.

kwam voort uit de verscheidenheid en complexiteit aan technische oplossingen van de installaties. Daarnaast zijn er tevens eisen gesteld aan opleiding en instructie. De brancheorganisaties betwijfelen sterk of deze voorwaarden daadwerkelijk getoetst zijn.

Bij de transportsector vielen na de aanmelding verschillende bedrijven af, omdat zij niet konden voldoen aan de gestelde voorwaarde om onderdelen te leveren uit voorraad¹⁷. Inschrijvers moesten dat kunnen aantonen door middel van bijvoorbeeld contracten met leveranciers. De Rgd heeft de eisen echter alleen getoetst op basis van de eigen (schriftelijke) verklaring van de gegadigde. Verder is bij de toetsing gekeken naar de complexiteit van de installatie. Eenvoudige liften kunnen ook door andere bedrijven dan de oorspronkelijke fabrikant onderhouden worden. Het onderscheid tussen eenvoudige en geavanceerde transportinstallaties behoorde echter niet tot het formele (gepubliceerde) toetsingskader. De Rgd heeft dit inmiddels erkend. In het vervolg zal men verklaringen ook inhoudelijk toetsen door bijvoorbeeld magazijnen van gegadigde bedrijven te inspecteren. Ook zal bij een mogelijk vervolg het formele kader meer gedetailleerd worden omschreven. Voor de Rgd (maar ook voor bedrijven) is deze aanbestedingsprocedure een leerproces geweest.

Bij de beoordeling van de gegadigden voor transportpercelen speelt in het licht van de Europese aanbesteding niet alleen de vraag of de verlangde leveranties van bepaalde merken goed gecontroleerd zijn, maar ook of het eisen van een bepaald merk toelaatbaar is. Vanwege de beoogde mededinging is het discriminerend voorschrijven van een merk of het zodanig omschrijven van specificaties waardoor slechts een bepaald merk kan worden toegepast, in principe niet toegestaan, zo blijkt uit jurisprudentie. De richtlijn Diensten stelt verder onder meer in art. 14, lid 3, onder c, dat slechts bij hoge uitzondering mag worden afgeweken van de Europese normen, technische goedkeuringen e.d. in het geval dat de toepassing ervan onverenigbaar is met de gebruikte apparatuur, of zou leiden tot buitensporig hoge kosten of tot grote technische moeilijkheden. Het verplicht stellen van bepaalde merken is alleen te verantwoorden vanuit de intrinsieke technische complexiteit van de installatie. Tot de technisch complexe onderdelen van liften rekent de branche onder meer de deurmotor, de beveiliging (snelheidsbegrenzer e.d.), de aandrijving en de elektronische regeling. Bovendien gaat het erom dat de verschillende onderdelen goed op elkaar aansluiten.

Het noemen van het merk bij de omschrijving van de dienst heeft ons inziens in het geval van de Rgd-aanbestedingen de betekenis van een technische specificatie. Het noemen van het merk vervangt een uitvoerige en gedetailleerde omschrijving. Het belang van de mededinging binnen de Europese regelgeving blijft vooropstaan. Artikel 24 van de richtlijn geeft om die reden ook als algemene regel aan dat inschrijvers varianten kunnen voorstellen. De acceptatie door de aanbestedende organisatie van varianten is hier in het algemeen de hoofdregel. Overigens hebben de

¹⁷ De VLR-leden hebben direct aangegeven, dat zij geen onderdelen van andere fabrikanten op voorraad konden houden.

oorspronkelijke leveranciers/fabrikanten een leveringsverplichting van de onderdelen, aldus de Rgd.¹⁸

Omzeteisen

In de beschouwde aanbestedingsprocedure is steeds ongeveer drie maal het bedrag van het verlangde onderhoudswerk aan omzet als voorwaarde gesteld. De kwalitatieve inbreng van de bedrijven wil de Rgd onder meer waarborgen door eisen te stellen aan de omzet van een bedrijf. Het bedrijf moet een relevante ervaring hebben met het onderhoud aan installaties. Uneto stelt dat de gehanteerde vermenigvuldigingsfactor voor het vaststellen van de geëiste omzetcijfers voor referentiewerken bovenmatig is (de richtlijn verbiedt het stellen van eisen die verder gaan dan gezien de inhoud van de opdracht verantwoord is). Het beoordelingscriterium is teveel op nieuwbouwwerken gebaseerd. Daar worden eisen gesteld die uiteenlopen van 1,8 tot 2,3 maal de omvang van het nieuwbouwwerk. De risico's bij onderhoud zijn echter minder groot dan bij nieuwbouwwerken, zegt Uneto.

De hoogte van de verlangde omzet is voor discussie vatbaar. Over het algemeen vinden de directies de verlangde omzet niet te hoog. Maar zeggen zij, wellicht dat de eis in de toekomst iets naar beneden bijgesteld kan worden. Het ministerie van Economische Zaken, dat vanuit een eigen beleidsverantwoordelijkheid niet alleen naar de toepassing van de Europese regelgeving maar ook naar het belang van het bedrijfsleven kijkt, benadrukt dat omzeteisen vooral minimumeisen moeten zijn.

Momenteel wordt binnen de Rgd een getal van tweeënhalf genoemd. Het Belgische erkenningssysteem hanteert nog weer lagere aantallen. Daar wordt een omzeteis van ongeveer de helft van de aan te besteden dienst gehanteerd (zie ook bijlage 4).¹⁹

Momenteel is het ons inziens niet doenlijk om een definitieve uitspraak te doen over omzeteisen. De regelgeving stelt alleen dat de eisen redelijk moeten zijn en in verhouding moeten staan tot de opdracht. Verder is jurisprudentie nauwelijks beschikbaar. Vanuit de beoogde openheid van de markt zouden volgens ons minimumeisen betracht moeten worden. De huidige eisen maken het bepaalde bedrijven onmogelijk om te groeien met Rgd-opdrachten. Bij het vaststellen van de noodzakelijke omzet zouden verder de mogelijkheden van onder meer het Belgische systeem goed moeten worden geëvalueerd.

Het biedt niet alleen een alternatief voor loten, maar door het gebruik van het erkenningssysteem voor meerdere aanbestedingen zijn bouwbedrijf en aanbesteder verlost van het al te frequent moeten overleggen van allerlei bedrijfsspecifieke administratieve gegevens. Ook de geplande Europese harmonisatie van erkenningssystemen maakt het mogelijk nog eens scherp te kijken naar de lijst met administra-

¹⁸ De grondslag hiervoor lijkt ondermeer in het Burgerlijk Wetboek te vinden (DK/FM), daar waar het gaat om de billijkheid en redelijkheid van overeenkomsten en de reikwijdte van een overeenkomst (i.c. rechtsgevolgen en nakoming). Deze leveringsverplichting geldt tegenover de eigenaar van de installatie.

¹⁹ De vermelde omzeteisen (in Bfr.) betreffen: "De totale omzet aan werken tijdens drie van de jongste acht jaren" (art. 10 van het Koninklijk Besluit).

tieve voorwaarden die momenteel in de richtlijn staan opgenomen. Het niet-limitatieve karakter van de eisen zou nog eens onderstreept kunnen worden. Een andere mogelijkheid is dat de richtlijn een relevante keuze voorhoudt.

3.5 Loting

De richtlijn bepaalt dat er minimaal vijf en maximaal 20 bedrijven aan de inschrijving kunnen meedoen. Bij meer dan vijf geschikte kandidaten wilde de Rgd loten. Ook zou er worden geloot als een bedrijf zich had gekwalificeerd voor meer dan vijf percelen. Bijna in alle gevallen is geloot, met uitzondering van de aanbesteding van liften. In deze laatste sector vielen - zoals gezegd - bij de aanmelding al bedrijven af omdat zij niet konden voldoen aan de minimumeisen. Men hield zo vijf of minder bedrijven over.

De VNI stelt dat de criteria voor het loten niet duidelijk waren aangegeven. De Uneto vindt dat bij loting de mogelijkheid uit handen wordt gegeven om kwaliteitscriteria te betrekken bij de keuze van de inschrijvers. Kortom: "Is loting de meest professionele en aangewezen weg om inschrijvers op kwaliteit te selecteren (nog even los van de vraag of je Europees aanbesteedt of niet)", zo vraagt Uneto zich af.

De Rgd-directies zeggen in een reactie dat loting een 'noodzakelijk kwaad' is. Loting was voor de directies de enige mogelijkheid om - op een efficiënte manier - tot een reductie van het aantal gegadigden te komen. Bovendien zou het opschroeven van het aantal eisen, zodat de groep potentiële inschrijvers kleiner zou worden, het minimumkarakter van de eisen aantasten. Bij de selectie van architecten echter houdt de Rgd overigens wel vast aan een meer kwalitatieve manier van selecteren. De Rgd erkent dat bij de selectie van architecten een andere weg bewandeld wordt dan bij de selectie van onderhoudsbedrijven. Het ministerie van EZ heeft een eigen zienswijze. Loting doorkruist het bedrijfsbeleid dat gericht is op een zo goed mogelijke prijs-kwaliteitsverhouding. EZ is van mening dat de kwaliteitseisen in relatie moeten staan tot het werk dat gedaan moet worden.

Wij delen de bezwaren tegen de loting, maar we onderschrijven ook de voordelen van de minimumeisen zoals de Rgd en het ministerie van Economische Zaken die naar voren brengen. De criteria waren ons inziens, anders dan VNI beweert, wel duidelijk in de advertentietekst opgenomen. In een apart punt (punt 6 van de advertentie van 16-2-1995) wordt de lotingsprocedure omschreven.

De prekwificatie moet ons inziens alleen over 'kwaliteit' gaan en wij voegen hieraan toe dat alle geschikt bevonden bedrijven zich zouden moeten kunnen inschrijven. De bestaande relatie zou in elk geval uitgenodigd kunnen worden voor de inschrijving.²⁰ Het werk van de aanbestedende dienst zit niet zozeer in de

²⁰ Het minimum aantal bedrijven dat de aanbestedende dienst uitnodigt, moet niet te laag worden. Het huidige minimum ligt op vijf bedrijven. Als de bestaande relatie ook wordt uitgenodigd zou het minimum op "vijf-plus-een" is zes gesteld kunnen worden.

toetsing van de inschrijvingen, als wel in de toetsing van de bedrijfsspecifieke administratieve gegevens. Het erkenningssysteem zou daarvoor zoals eerder gezegd een oplossing kunnen bieden. Op zichzelf zijn ook de Rgd-directies het niet oneens over de bezwaren tegen loting, maar zij hebben begrijpelijk nog een specifiek belang als opdrachtgever, namelijk een efficiënte bedrijfsvoering.

3.6 Inschrijving en informatievoorziening

We zien een aanzienlijke reductie van het aantal bedrijven tijdens de verschillende fasen van het aanbestedingsproces (zie tabel 3.1). Voor de 17 percelen die bijvoorbeeld de directie Noord te verdelen had, meldden zich in eerste instantie 278 bedrijven. Daarvan bleven er na controle van de administratieve gegevens 156 bedrijven over. (Door de sommaties van de aantallen per perceel kunnen hier dubbelstellingen bij zitten.) Uiteindelijk is aan 74 bedrijven een offerte gevraagd.

Na uitnodiging werden in totaal 452 inschrijvingen uitgebracht voor 114 percelen: gemiddeld vier inschrijvingen per perceel. Conform de verwachting zijn voor de meeste percelen vijf bedrijven uitgenodigd om een aanbieding te doen (deze uitkomst is inherent aan de vooropgestelde reductie die met de loting is gerealiseerd). Bij twee percelen zijn zes inschrijvers uitgenodigd om een aanbieding te doen. Zie tabel 3.2.

Tabel 3.2 Aantal offertes per perceel

Offertes per perceel	Percelen		Totaal offertes	
	abs.	%	abs.	%
6	2	1,7	12	2,7
5	71	62,3	355	28,5
4	8	7,0	32	7,1
3	6	5,3	18	4,0
2	8	7,0	16	3,5
1	19	16,7	19	4,2
Totaal	114	100,0	452	100,0

Knelpunten in de informatievoorziening

De branches en individuele bedrijven hebben kritiek op de (gebrekkige) informatie tijdens de inschrijvingsfase. In het voorjaar van 1995 bereiken de branches de eerste geluiden dat de informatie op basis waarvan offertes kunnen worden ingediend, ontoereikend is. "Onverantwoord slecht" is een kwalificatie die een van de bedrijven tijdens de interviews noemde.

De NVL (de huidige VLR) constateert als eerste dat het basisbestek op onderdelen tot misverstanden kan leiden. De verstrekte Nota's van inlichtingen leiden tot grote verontrusting omdat ze (per regio) op een groot aantal onderdelen verschillen. Dit leidt volgens de NVL tot onaanvaardbare prijsverschillen. De NVL wil een gesprek met de Rgd en uitstel van de inschrijfdata.²¹

De VNI komt in dezelfde periode tot de conclusie dat de object- en inventarisatielijsten onvoldoende informatie bieden. In sommige gevallen is wel nieuwe informatie toegezegd, maar deze is volgens de VNI nog niet beschikbaar en soms zelfs niet toegankelijk. Ook de VNI wil een overleg met de Rgd en uitstel van de inschrijfdata. Andere kritiekpunten zijn: de onvoldoende schouwmogelijkheden en de relatief korte periode om een inschrijving te doen.

Chronologie

Medio mei 1995 volgt er overleg tussen de Rgd en de installatiebranche. Het resultaat van het overleg is dat de Rgd de inschrijvingsdatum voor bedrijven uitstelt. In de periode daarna (vanaf circa eind mei en begin juni 1995) komen er bij de brancheorganisaties desondanks klachten binnen van onjuiste en onvolledige informatieverstrekking door de Rgd. Het gaat daarbij met name om het ontbreken van informatie over de fabrikant (van installaties), de omvang van installaties, het ontbreken van verwijzingen naar het gewenste kwaliteitsniveau, te summiere inventarisatielijsten (te weinig technische specificaties, onduidelijkheid over de staat van onderhoud, e.d.).

Daarnaast komen er klachten over de periode tussen de ontvangst van de Nota van de inlichtingen en de datum waarop de prijs moet worden ingediend. Volgens een aantal bedrijven is deze termijn te kort, daardoor is er geen tijd om onderaannemers te benaderen, het werk te schouwen, etc.

Begin juni is er vervolgens een nieuwe bijeenkomst tussen de Rgd en de brancheorganisaties naar aanleiding van de bezwaren. De Rgd zegt toe met een uniforme Nota van inlichtingen te komen. Daarbij wordt afgesproken dat verder uitstel alleen mogelijk is wanneer er bedrijven met dusdanige klachten komen dat verantwoorde prijsvorming niet of heel moeilijk te realiseren is op basis van de huidige informatie. In die gevallen moet er een gedetailleerde klachtenlijst worden opgesteld.

De nieuwe en uniforme Nota van inlichtingen verschijnt op 9 juni 1995. Bij de installatiebranche komen na die datum toch nog klachten van installatiebedrijven

²¹ De NVL (de huidige VLR) constateerde als eerste de verschillen tussen de regio's, omdat zij landelijk opererende bedrijven als leden heeft. Vanuit de Europese systematiek gezien was uniformiteit strikt genomen niet noodzakelijk geweest.

binnen. Het gaat daarbij goeddeels om dezelfde klachten en onduidelijkheden die eerder geuit zijn: de opgave van fabrikanten van installaties ontbreekt of is verkeerd, de omvang van installaties is onduidelijk en er is geen inventarisatielijst bijgevoegd. Ook nu weer wordt gemeld dat de periode tussen ontvangst van de integrale Nota van inlichtingen en datum van aanbesteden te kort is om alle wijzigingen te verwerken.

Naar aanleiding daarvan klopt de installatiebranche midden juni 1995 weer aan bij de Rgd. Volgens de installatiebranche zijn de eerder geuite klachten nog steeds niet verholpen. De nieuwe integrale Nota van inlichtingen heeft slechts een deel van de problemen opgelost. De besteksinformatie is nog steeds onvolledig en onbegrijpelijk en de schouwingsmogelijkheden zijn aan beperkingen onderhevig. Een economisch verantwoorde prijsvorming is daardoor nog steeds niet mogelijk. De installatiebranche pleit voor een verder uitstel. De Rgd ziet echter geen aanleiding de aanbestedingsprocedure op te schorten. De Rgd geeft de volgende redenen voor dit besluit:

- er is ruime bekendheid gegeven aan de nieuwe procedure;
- iedereen heeft in een zeer vroegtijdig stadium (december 1994) via een vooraankondiging kennis kunnen nemen van het voornemen om Europees aan te besteden;
- alle huidige onderhoudsaannemers zijn via een brief in kennis gesteld van de nieuwe procedure (waarop nauwelijks een reactie is gekomen);
- tijdens de procedure is nieuwe informatie verstrekt en de termijn voor het uitbrengen van een aanbieding is al eens een keer verlengd;
- gegadigden zijn in de gelegenheid gesteld informatiedagen bij te wonen of bezoeken te brengen aan de te onderhouden gebouwen en installaties;²²
- de periode tussen de ontvangst van de Nota van inlichtingen en het moment waarop de prijs moet worden ingeleverd is volgens de richtlijn;
- de Rgd heeft gedurende de procedure de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht. Het beleid was gericht op het realiseren van een maximale openheid, gelijke behandeling en het realiseren van een efficiëntie-verbetering door middel van het clusteren van kleine opdrachten.

²² Op dit punt bestaat verschil van mening binnen de Rgd. De DO&T heeft de genoemde schouwmogelijkheid in het overleg met de branches naar voren gebracht. De directies hadden echter op 3-2-1995 voorafgaand aan de start van de aanbestedingsprocedure afgesproken om niet te laten schouwen vanwege de belasting voor de beheerorganisatie(s). Voor de inschrijvers zouden alleen informatiedagen georganiseerd worden. Deze afspraken zijn ook in de brief van de directies aan de bedrijven opgenomen (o.a. brief Rgd-directie Noord, d.d. 6 juni 1996). Na het overleg met de branches werden de directies verzocht om alsnog te laten schouwen (brief DO&T d.d. 6-6-1995). Door de gemaakte afspraken en lopende vakanties was dit technisch niet meer mogelijk: op 19 juni 1995 moest de aanbesteding gehouden worden. Niet elke directie heeft zich aan de afspraak uit februari 1995 gehouden (informatie J. Pekelaar, d.d. 13-8-1996). Uit de gang van zaken blijkt dat er sprake is van twee communicatiecircuits: een tussen Rgd-directies en bedrijven; een ander tussen Rgd-DO&T en de brancheorganisaties.

De installatiebranche meent desondanks dat dit informatiegebrek chronisch en structureel is en beschouwt het als een illustratie van de kortzichtigheid van de beleidswijziging. De Rgd daarentegen ziet het meer als aanloopmoeilijkheid. Er waren problemen in het begin; deze zijn echter later opgelost.

De enquête onder installatiebedrijven heeft naast informatie over de structuurkenmerken van de installatiebranche ook gegevens opgeleverd over de wijze van informatieoverdracht.²³ Begin februari 1995 was 77% van de afvallers op de hoogte van de nieuwe aanbestedingsprocedure. Opvallend is wel dat 25% de brief van de Rgd niet als bron van deze kennis noemt. De Rgd zou alle bestaande relaties eind 1994 op de hoogte hebben gesteld van de nieuwe aanbestedingsprocedure. Als bedrijven de Rgd-brief niet noemen dan haalden zij hun informatie uit de media (Cobouw, Staatscourant e.d.) en/of werden zij door de brancheorganisaties geïnformeerd.

Balans

Samenvattend kunnen we de volgende balans opmaken. De kritiek van de installatiebranche richt zich op de uniformiteit, de volledigheid en de termijn waarop de inschrijving gedaan moest worden. We concluderen dat er aan de kritiek op de uniformiteit van de Nota van inlichtingen tegemoet is gekomen. Overigens lijkt er op dit punt per directie wel uniform gehandeld. Alleen voor de landelijk opererende bedrijven is dit een (vermoedelijk kleine) handicap geweest. De mogelijkheid van kijkdagen is overigens niet op een gelijke wijze door de directies vorm gegeven. Dit is door de Rgd-directies erkend.

Het aspect 'volledigheid' kunnen we niet helemaal beoordelen. De lijsten met bouwdelen/installatiedelen lijken niet volledig geweest te zijn (zie ook hoofdstuk 4). Daarnaast waren de opgegeven installaties te weinig gespecificeerd. Tekeningen ontbraken veelal. De Rgd-directies voeren als tegenargument aan dat in het bedrijfsleven de calculatiemethode 'toch' met globale kengetallen gebeurt. Dit is niet overtuigend. Bij de gebrekkige documentatie heeft het lokaal bekende bedrijf anders onevenredig veel voordeel op de concurrentie. Men moet voorzien in een procedure als de inventarisatielijsten e.d. niet kloppen (meer- en minderwerk). De - eventueel foutieve of onvolledige - inventarisatielijst dient voor alle inschrijvers en de aanbestedende dienst als referentie te dienen.²⁴

Naast het inventarisatieaspect (omvang, capaciteit, soort installatie e.d.) speelt ook een kwalitatief aspect. Een gedegen conditie-opname ontbrak. Dit wordt door alle

²³ Voor de twee jaren vergelijken we twee verschillende bronnen: Personeelsomvang en omzet van bedrijven in 1995 die afkomstig zijn van vier Rgd-directies (van twee directies ontbraken de gegevens). Gegevens over 1994 kwamen uit de enquête die het OTB in mei en juni 1996 hield. De lijst met bedrijven die zijn ondervraagd was afkomstig van de Rgd. Uit de responsanalyse blijkt dat de aangeleverde lijst niet helemaal klopte; slechts 39 cases bleken aan de uitgangspunten te voldoen (zie bijlage 8).

²⁴ Het bestek verplicht zowel de aanbesteder als de inschrijver. Beiden moeten zich aan het bestek en de besteksvoorwaarden houden (zie Van de Meent, 1995, p. 159 e.v.).

branches gemeld. Waar bestekken, inventarisatie en kwalitatieve aspecten niet volledig zijn, winnen goede schouwingsmogelijkheden aan belang.

De inschrijvingstermijn tenslotte lijkt inderdaad aan de krappe kant, maar zo zeggen met name de grotere bedrijven: dit is ook een kwestie van gewenning.

De informatievoorziening heeft tenslotte ook nog effecten op de structuurkenmerken van de branches die betrokken zijn bij het onderhoud, zo blijkt uit de enquête. We komen hierop in hoofdstuk 4 nog terug.

3.7 Gunning

De Rgd heeft in totaal voor een bedrag van f 19.951.533,- (exclusief BTW) per jaar installatie-onderhoud Europees aanbesteed. Dat bedrag is 'verspreid' over 114 onderhoudswerken (de zgn. percelen). Gemiddeld gaat het dus om zo'n f 175.000.- per perceel.

Het meeste werk is vervolgens aan de bedrijven gegund in de periode tussen 23-6-1995 en 26-7-1995:

Gunning N:	12 percelen op 30-6-1995 en 5 percelen op 7-7-1995;
Gunning O:	2 percelen op 23-6-1995; 8 percelen op 26-6-1995 en 11 percelen op 27-6-1995;
Gunning NW:	20 percelen op 23-6-1995;
Gunning ZW:	4 percelen op 7-6-1995, 5 percelen op 23-6-1995 en 6 percelen op 26-6-1995;
Gunning Den Haag e.o. GEO:	2 percelen op 29-6-1995, 13 percelen op 30-6-1995, 4 percelen op 3-7-1995, 6 percelen op 6-7-1995 en 1 perceel op 26-7-1995.
Gunning Z:	3 percelen op 27-6-1995 en 12 percelen op 30-6-1995.

In totaal zijn 114 percelen gegund. Tussen dit aantal en het oorspronkelijk beoogde aantal van 123 percelen (zie paragraaf 3.3) zit een verschil van negen percelen. Deze percelen zijn om uiteenlopende redenen uit de boot gevallen. In een enkel geval was de prijs te hoog.²⁵ In een ander geval is het perceel om veiligheidsredenen (zie de aparte clausule in de richtlijn) alsnog buiten de Europese aanbesteding gehouden.

De VNI stelt dat de criteria voor de beoordeling van de aanbieding niet waren aangegeven. Bovendien vraagt de VNI zich af of de gunningscriteria eerlijk en juist

²⁵ De richtlijnen geeft de aanbesteders de ruimte voor "creatief gedrag" dat nadelig is voor de inschrijvers. De richtlijnen laten de aanbesteder ruimte voor prijsmanipulaties, aldus Van de Meent (1995, p. 158).

zijn toegepast. Ook Uneto stelt dat de gunning van onderhoudswerken niet geheel vlekkeloos is verlopen.²⁶

Het voordeel van gunning op basis van de economisch meest voordelige aanbieder is het meewegen van een aantal andere (kwalitatieve) criteria dan conform de richtlijn de prijs alleen. Naast aanneemsom, is door de Rgd gekeken naar uurtarief, voorrijkosten en opslagen. De beoordelingscriteria zijn in volgorde van belang extern bekend gemaakt. Niet helemaal duidelijk is of dezelfde gunningscriteria in dezelfde mate voor alle percelen en in alle directies hebben gegolden. Er is wel gestreefd naar uniformiteit.

De Rgd-informatie bevat gunningsschema's per perceel. Daarin wordt (intern) verslag gedaan van de gunning. Per offerte wordt informatie gegeven over de volgende zeven onderwerpen:

- de ingevulde stukken zijn voldoende compleet;
- de aanneemsom is juist en voldoende gespecificeerd;
- de aanbiedingen zijn bijgevoegd en zijn juist en voldoende gespecificeerd;
- aanneemsom;
- tarieven per uur;
- opslagen in %;
- voorrijkosten.

Bij de gunning is een zogenaamde fictieve aanneemsom bepaald. De genoemde criteria zijn in een matrix gezet en van een weging voorzien (deze weging is niet extern bekend gemaakt). Voor verschillende vakgebieden zijn verschillende wegen gehanteerd. Bij het doorrekenen hebben de directies eigen historische gegevens gebruikt. De ene directie heeft dit gedetailleerder (getal van het volume voor een bepaald perceel) gedaan dan de andere (gemiddeld kengetal voor het gehele directiegebied). Alle criteria zijn volgens een bepaalde formule doorgerekend en het bedrijf met de economisch meest voordelige aanbieder heeft het werk gegund gekregen (waarbij overigens soms niet aan de eerste drie aandachtspunten is voldaan, althans volgens de data-matrices waarin de Rgd-directies de inschrijvingen beoordelen).

3.8 Conclusies

De Rgd heeft de procedure zoals die in de richtlijn is omschreven, nauwgezet gevolgd. Het werk werd aangekondigd in het PbEG. De informatie is gemeten naar de eisen van de richtlijn voldoende geweest. Gezien het aantal meldingen van

²⁶ In Haarlem zijn de inschrijvingsformulieren niet in het bijzijn van de inschrijvers geopend. Ook wordt er een geval gemeld waarbij ná de gunning door de Rgd is onderhandeld over de prijs (verder niet onderzocht, DK/FM). De EU-aanbestedingsrichtlijnen bevatten echter geen expliciet verbod voor de aanbesteder om met de inschrijvers te onderhandelen, voordat hij zijn opdracht gunt. Van de Meent noemt dit een gebrek (Van de Meent, 1995, p. 156, p. 170). Onderhandelen is inderdaad niet in de geest van de richtlijn (DK, FM).

belangstellenden is de aankondiging door veel bedrijven opgemerkt. De bestaande relaties zijn al in een eerder stadium over de voorgenomen aanbesteding ingelicht.

Hoewel de formele berichtgeving in orde is geweest, zijn er kanttekeningen te maken bij de inhoud ervan. Vooral aan de volledigheid van de informatievoorziening (inventarisatie installatiedelen, schouwingsmogelijkheden) mankeerde het nodige.

Bekijken we de aantallen bedrijven die zich voor de verschillende stappen in het aanbestedingsproces hebben gemeld, dan blijkt dat er een aanzienlijke reductie plaatsvindt tussen het moment van aanmelding en het moment van inschrijving. Het aantal gegadigden voor de percelen was in de meeste gevallen een veelvoud van het aantal dat uiteindelijk werd uitgenodigd om in te schrijven. Een fors aantal bedrijven viel buiten de boot omdat zij de verkeerde informatie opstuurden, niet voldeden aan de gestelde eisen of te laat waren met de indiening van de gegevens. De voorstellen over een Nederlands kwalificatiesysteem kunnen de lijst met de te overleggen gegevens wellicht nog wat uitdunnen. De Rgd lijkt nu in gevallen waarbij de laat of onvolledige gegevens worden ingestuurd onvoldoende gebruik te hebben gemaakt van de mogelijkheid om aanvullende informatie te vragen.

Bij de transportsector vielen een groot aantal bedrijven af, omdat zij niet konden voldoen aan de gestelde voorwaarde om onderdelen te leveren uit voorraad. Inschrijvers moesten dat kunnen aantonen door bijvoorbeeld contracten met leveranciers. Formeel lijkt aan de gestelde eisen te zijn voldaan. In hoeverre dat ook inhoudelijk juist is, zal moeten blijken uit de praktijkervaringen. De Rgd heeft tijdens het aanbestedingsproces de termijn in sommige gevallen verruimd, door het accepteren van stukken die weliswaar te laat aankwamen maar wel waren aangekondigd. De richtlijn biedt hiervoor aanknopingspunten (immers: de richtlijn noemt de mogelijkheid om aanvullende informatie te vragen).

Ook aan de controle op de opgegeven gegevens schortte het. De gepraktiseerde relatie tussen informatie en documentatie vooraf en controle tijdens het aanbestedingsproces dient heroverwogen te worden. Soms is er sprake van een (te) strikte formele controle, dan weer ontbreekt onvoldoende uniformiteit bij de uitvoering. Wie strikt formeel wil toetsen, dient ervoor te zorgen dat het formele kader voldoende gedetailleerd is uitgewerkt.

Administratieve belasting, omzeteisen en loting zijn ons inziens terecht kritisch door de brancheorganisaties bekeken. Loting gaat voorbij aan het kwalitatieve niveau dat met de aanbestedingsprocedure beoogd wordt. Wellicht kunnen alle geschikte bedrijven de mogelijkheid krijgen om in te schrijven. Het extra werk voor de Rgd lijkt beperkt. Tevens moet het ons inziens mogelijk zijn om de bestaande relatie in elk geval te vragen om in te schrijven.

Een kwalificatiesysteem kan wellicht uitkomst bieden voor de administratieve belasting voor zowel de aanbesteder als de bouwbedrijven. Er bestaan verschillende vormen van kwalificatiesystemen. In België bestaat een dergelijk systeem (de zogenaamde Erkenningsregeling). De ervaringen aldaar zouden eens nader moeten worden onderzocht om te bezien of een dergelijk systeem ook in Nederland kan worden ingevoerd. Ook met (relatief lage) omzeteisen heeft België ervaring. In het licht van de Europese regelgeving kan men het niet anders dan met de Rgd en EZ eens zijn dat het minimumniveau van de eisen zo min mogelijk aangetast moet

worden. De administratieve belasting moet bij de beoordeling van de inschrijvingen echter niet overdreven worden. Het Belgische systeem lijkt ook hiervoor een oplossing te bieden. Elk systeem zal echter een bepaalde administratieve inspanning vragen.

EFFECTEN VAN DE AANBESTEDING

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zoomen we in op de effecten van de aanbesteding. Heeft de Rgd haar doelen bereikt? Wat betekent de nieuwe aanpak uiteindelijk voor de structuur van de bedrijfstak? Worden de vermoedens van de brancheorganisaties bewaarheid? Allereerst zetten we in dit hoofdstuk de uitkomsten van de aanbestedingen op een rij (paragraaf 4.2). We geven per directie de bedragen van de aanbestede percelen en voor een aantal percelen vergelijken we 1995 en 1994. De gegevens zijn afkomstig van de regiodirecties. Een vergelijking kan overigens slechts ten dele worden gemaakt. Door de clustering van de onderhoudsopdrachten zijn de 'pakketten' anders van aard geworden en niet zonder meer vergelijkbaar.

In paragraaf 4.3 gaan we in op de gevolgen voor de Rgd. De effecten voor de installatiebedrijven komen vervolgens in paragraaf 4.4 aan bod. Ook hierbij moeten we een voorbehoud maken. Gegevens over de personeelsomvang en omzetten van de bedrijven die in 1994 het onderhoud uitvoerden, zijn niet of nauwelijks bekend. Deze laatste paragrafen zijn dan ook - behalve op de beschikbare cijfermatige uitkomsten - vooral op de meningen en indrukken van de geïnterviewde regionale directies gebaseerd.

4.2 Onderhoudskosten/gunningsprijzen

In deze paragraaf geven we de resultaten van de aanbestedingsprocedures in de zes Rgd-directies. We houden het onderscheid in vakgebieden aan dat de directie maakt. Hoewel de naamgeving verschilt, zijn de drie belangrijkste vakgebieden: elektrotechniek, werktuigbouw en transporttechniek, herkenbaar. Ook bouwkunde komt een aantal keren voor. Bouwkunde kent geen preventief onderhoud, alleen correctief onderhoud. Er heeft in een enkele directie een aanbesteding plaatsgevonden van de uurtarieven bij dergelijk (correctief) onderhoud.

Over de kwantitatieve gegevens is een aantal algemene opmerkingen te maken:

- bij de aanbesteding van de liften is in 1995 gebruik gemaakt van een ander - beperkter - contract dan voorheen. Het verhelpen van kleine storingen is buiten

het contract gehouden. De nieuwe contracten beperken zich tot het preventief onderhoud;

- ook bij het werktuigbouwkundig en elektrotechnisch onderhoud is soms sprake van andere contracten. Het onderhoud in 1995 is veelal exclusief het onderhoud aan filters;
- door de clustering zijn in 1995 in een enkel geval verschillende onderhoudssoorten bij elkaar gevoegd.

Door deze veranderingen van de contracten zijn de opdrachten in 1994 en 1995 (lang) niet altijd met elkaar te vergelijken. Alle percelen zijn gegund op basis van de economisch voordeligste aanbieding. Naast de aanneemsom is een aantal andere criteria meegenomen in de beoordeling van de inschrijvingen (zie hoofdstuk 3). In paragraaf 4.3 en 4.4 gaan we ook nog in op een aantal kwalitatieve aspecten van de aanbestedingsresultaten.

directie Noord

Volgens de publicatie in het PbEg zijn uiteindelijk 17 percelen Europees aanbesteed (aan vijftien bedrijven). In totaal zijn daarvoor 69 offertes ontvangen. De gemiddelde prijs van een perceel bedraagt ruim f 95.000,- per jaar (tabel 4.1).

directie Oost

Deze directie heeft in totaal 86 offertes ontvangen voor de 21 percelen die Europees zijn aanbesteed. De gemiddelde aanbestedingsprijs ligt ongeveer op hetzelfde niveau als bij de directie Noord (tabel 4.2).

Tabel 4.1 Gunningsprijs in f (excl. BTW), directie Noord

Totale prijs	1.619.825,-
Perceel met de laagste prijs	26.063,-
Perceel met de hoogste prijs	195.100,-
Gemiddelde prijs/perceel	95.284,-

Bron: Rijksgebouwendienst, gunninggegevens medio 1995, OTB-bewerking.

Tabel 4.2 Gunningsprijs in f (excl. BTW), directie Oost¹

Totale prijs (exclusief BTW)	2.033.483,-
Perceel met de laagste prijs	13.150,-
Perceel met de hoogste prijs	206.598,-
Gemiddelde prijs/perceel	96.833,-

¹ De Rgd-directie heeft de prijs van vijf percelen geschat.

Bron: Rijksgebouwendienst, gunninggegevens medio 1995, OTB-bewerking.

Voor de Europese aanbesteding (in 1994) besteedde directie Oost de volgende bedragen aan het onderhoud: bouw *f* 519.500,- en klimaat: *f* 1.490.256,-. Daarnaast zijn er prijsspecificaties (voor 1994) van brandmeldinstallaties en automatische deuren (het gaat daarbij om veel percelen tegen kleine bedragen). Zo op het eerste gezicht ligt het prijsniveau in 1995 lager dan in 1994. De jaren 1994 en 1995 zijn echter moeilijk vergelijkbaar, stelt de directie Oost. Er zitten incidenteel verschillen tussen de bestekken. Op dit moment (begin 1996) is er nog geen volledig inzicht in meer en minder werk. De directie Oost noemt in een voorzichtige schatting een prijsverlaging van vijf tot tien procent. Vooral het liftonderhoud is goedkoper geworden, zegt deze directie. Daar staat tegenover dat daar ook grotere kosten 'onvoorzien' kunnen voorkomen. De balans kan pas later worden opgemaakt.

De directie heeft een vergelijking gemaakt van twee percelen. Uit de ene vergelijking blijkt (bij perceel 1: elektrotechniek) dat de onderhoudskosten per onderdeel en per object in 1994 en 1995 nagenoeg gelijk zijn (respectievelijk *f* 9.269,- en *f* 8.920,-). De andere vergelijking laat zien dat men (bij perceel 6: klimaattechniek) in 1995 goedkoper uit is. In 1994 bedroegen de kosten daar per object nog ruim *f* 64.000,- terwijl dat voor 1995 gecijferd is op zo'n *f* 46.000,-.

directie Noord-West

Deze directie heeft in totaal 82 offertes ontvangen voor 20 percelen. De gemiddelde prijs van de percelen is - in vergelijking met de directies die we hiervoor hebben besproken - hoog te noemen (tabel 4.3).

Volgens de directie Noord-west bedroeg het totaalbedrag dat men in 1994 aan het installatie-onderhoud besteedde *f* 4.592.000,-; voor 1995 wordt een bedrag van in totaal *f* 4.924.000,- genoemd. Hoewel uit het PbEg (zie tabel 4.3) een ander totaalbedrag voor 1995 komt, lijkt het er desondanks niet op dat men (althans wat de aanneemprijzen betreft) goedkoper uit is in 1995.

Voor twee percelen heeft de directie de prijzen in 1994 en 1995 aangegeven. Het totaalbedrag voor perceel 4 (een zogenaamd 'klimaatcontract') bedroeg in 1994 bijna *f* 590.000,-; in 1995 komt het bedrag op *f* 362.000,-. Dit ziet er uit als een forse besparing, in 1994 waren echter alle klimaatcontracten inclusief vervangen filters, in 1995 is dit niet meer het geval. Een vergelijking wordt dan moeilijk. Datzelfde geldt voor het andere perceel (nummer 12; ook een klimaatcontract). In 1994 kostte het onderhoud van dat perceel nog *f* 599.000,-, waarna het in 1995 teruggebracht is tot *f* 521.000,-.

Tabel 4.3 Gunningsprijs in *f* (excl. BTW), directie Noord-West

Totale prijs	4.567.152,-
Perceel met de laagste prijs	19.141,-
Perceel met de hoogste prijs	440.600,-
Gemiddelde prijs/perceel	228.358,-

Bron: Rijksgebouwendienst, gunninggegevens medio 1995, OTB-bewerking.

Tabel 4.4 Gunningsprijs in f (excl. BTW), directie Zuid-West¹

Totale prijs	2.962.001,-
Perceel met de laagste prijs	31.560,-
Perceel met de hoogste prijs	363.850,-
Gemiddelde prijs/perceel	197.467,-

¹ De Rgd-directie heeft de prijs van 4 percelen geschat.

Bron: Rijksgebouwendienst, gunninggegevens medio 1995, OTB-bewerking.

directie Zuid-West

Voor de vijftien percelen die deze directie heeft aanbesteed, zijn in totaal 57 offertes ontvangen.

In 1994 werd er naar cluster aanbesteed en zoals bekend in 1995 naar perceel. Er is geprobeerd een reële vergelijking te maken tussen beide jaren (rekening houdend met filters, samenstelling van het onderhoudspakket en dergelijke).

Het werktuigbouwkundig onderhoud kwam in 1994 (verdeeld over zeven clusters) op f 906.000,-. In 1995 bedroeg het totaalbedrag voor de vier percelen f 901.000,-.

In de zeven elektrotechnische clusters ging in 1994 f 1.661.000,- om. Dit is in 1995 teruggebracht tot f 1.005.000,- (vier percelen). Omdat het transporttechnische onderhoud in 1994 geïntegreerd en verspreid was over de elektrotechnische contracten, moet voor de vergelijkbaarheid het bedrag voor het transporttechnische onderhoud in 1995 (f 313.000,-) nog bij dat laatste bedrag worden opgeteld. De totaalprijs voor het elektro- en transporttechnische onderhoud komt dan in 1994 op f 1,6 miljoen en in 1995 op f 1,3 miljoen.

directie Den Haag en omgeving (GEO)

Deze directie heeft (zowel qua omvang als prijs) relatief de meeste opdrachten verstrekt. Voor de 26 percelen die Den Haag en omgeving in 1995 Europees heeft aanbesteed, zijn in totaal 105 offertes ontvangen. De gemiddelde prijs van de percelen komt op bijna een kwart miljoen gulden (tabel 4.5).

Tabel 4.5 Gunningsprijs in f (excl. BTW), directie Den Haag e.o.

Totale prijs	6.420.492,-
Perceel met de laagste prijs	57.288,-
Perceel met de hoogste prijs	611.235,-
Gemiddelde prijs/perceel	246.942,-

Bron: Rijksgebouwendienst, gunninggegevens medio 1995, OTB-bewerking.

In hoofdlijnen geeft de directie aan dat de prijzen voor de elektrotechnische en werktuigbouwkundige percelen in 1995 niet lager zijn dan in 1994. De prijs voor het liftonderhoud ligt in 1995 daarentegen op een lager niveau dan in 1994, zegt ook deze directie. Opnieuw gaat het hier alleen om preventief onderhoud (DK, FM).

Ook hier moeten we benadrukken dat een vergelijking tussen de jaren 1994 en 1995 moeilijk te maken is. In de eerste plaats zijn er in 1995 panden/onderhoudswerken nieuw aanbesteed. Daarnaast zijn er werkzaamheden samengevoegd. Voor deze samentvoeging was er geen vergelijkbaar contract; de prijsniveaus zijn daardoor niet te vergelijken. Verder is de aard van de contracten veranderd. Voor het liftonderhoud was er bijvoorbeeld sprake van een groot aantal uitgebreide contracten, terwijl er in 1995 alleen eenvoudige onderhoudscontracten zijn afgesloten (storingen en assistentie worden apart in rekening gebracht).

directie Zuid

De directie Zuid heeft in totaal 53 offertes ontvangen voor 15 percelen. Wanneer het om een prijsvergelijking gaat, geeft ook deze directie aan dat de gegevens - vooral van elektrotechniek en klimaat en in mindere mate voor de bouwcontracten - over 1994 en 1995 moeilijk met elkaar te vergelijken zijn. Aan de contracten voor de elektrotechnische installaties zijn in 1995 onder meer de zonwering, mechanische deuren, slagbomen toegevoegd. Uit de contracten voor de klimaatinstallaties zijn in 1995 de materialen als filters en aandrijfriemen komen te vervallen.

Tabel 4.6 Gunningsprijs in f (excl. BTW), directie Zuid¹

Totale prijs	2.348.580,-
Perceel met de laagste prijs	11.175,-
Perceel met de hoogste prijs	356.800,-
Gemiddelde prijs/perceel	156.572,-

¹ De Rgd-directie heeft de prijs van drie percelen geschat.

Bron: Rijksgebouwdienst, gunninggegevens medio 1995, OTB-bewerking.

De directie Zuid heeft een uitsplitsing naar het type onderhoudswerk gemaakt:

1994

bouwkundig	f	636.200,-	
elektrotechnisch	f	756.400,-	(curatief en correctief)
klimaattechnisch	f	1.064.800,-	(exclusief correctief onderhoud)
transport	f	301.550,-	(uitgebreid contract; inclusief storingen)

1995

bouwkundig	f	699.000,-	(schatting; inclusief curatief en correctief onderhoud)
elektrotechnisch	f	917.200,-	(exclusief raming voor correctief onderhoud)
	f	428.450,-	(3 speciale opdrachten; exclusief correctief onderhoud)
klimaattechnisch	f	783.000,-	(exclusief correctief onderhoud)
	f	65.450,-	(1 speciale opdracht; exclusief correctief onderhoud)
transport	f	445.350,-	(exclusief correctief onderhoud)

Bovengenoemde uitsplitsing naar onderhoudssoort laat zien dat het onderhoudswerk in 1995 duurder is geworden.

4.3 Opdrachtgevers: de Rgd-directies

Een doel van de Rijksgebouwendienst was te voldoen aan de verplichte Europese aanbestedingsprocedure. Aangezien dat is gebeurd, is dit doel strikt genomen bereikt. De nodige kanttekeningen zijn eerder gemaakt, maar als het om de effecten gaat dienen we ook te kijken naar de effecten van bundeling. Dan gaat het om vragen als: zijn de prijzen lager en/of is de kwaliteit hoger? En hoe zit het met de meer algemene efficiëntieverbeteringen en de beoogde schaalvoordelen bij administratieve procedures en met de externe communicatie door de bundeling van opdrachten?

Efficiëntieverbetering

De belangrijkste efficiëntieverbetering van de Rgd, zeggen de directies, is bereikt door de vermindering van het aantal contacten. De directies behoeven met minder bedrijven te overleggen. Administratief is er op dit punt ook wel wat verbeterd, maar het effect moet volgens de directies niet overdreven worden. Weliswaar worden nu verschillende opdrachten gebundeld aanbesteed, waardoor de administratie tussen Rgd en bouwbedrijf is afgenomen, maar intern dient er nog steeds een uitsplitsing naar kostendragers (ministeries en andere interne klanten) gemaakt te worden.

De aanloopfase heeft natuurlijk wel tot een extra inspanning geleid, allereerst tijdens de bestekfase en vervolgens bij het inwerken van de nieuwe bedrijven. Een 'normale' aanbestedingsprocedure had ook veel werk betekend, maar er blijft een groot verschil met de Europese wijze van aanbesteding als het gaat om de omvang van het voorwerk. Hierover zijn bedrijven en Rgd het dus eens. Voor de ene directie betekende de Europese wijze van aanbesteding meer werk dan voor de andere directie. De directies die beschikten over een goede cartotheek van installatie-onderdelen, hadden daarvan veel profijt.

Kosten

Uit de meer kwantitatieve uitkomsten die in paragraaf 4.2 nader zijn belicht, blijkt dat het niet altijd makkelijk is om iets te zeggen over de prijsontwikkelingen. De steekproef (een of twee percelen per directie) is te klein om een betrouwbare uitkomst te kunnen genereren. In 1995 zijn de percelen vaak anders ingedeeld of er is meer geclusterd, er is een ander landelijk uniform bestek of het programma is anders (in 1995 bijvoorbeeld zonder 'filters'). Het belangrijkste argument is echter dat op dit moment geen definitief oordeel gevormd kan worden over de prijsontwikkeling, omdat het eerste jaar nog niet is afgelopen. De directies hebben de indruk dat de prijs (alleen preventief onderhoud) ongeveer vijf procent lager ligt dan in 1994.

Waarschijnlijk wordt het resultaat ook niet na één jaar duidelijk. Niet elk onderhoudsgebrek komt immers elk jaar terug. Alleen van de onderhoudswerkzaamheden met een periodiciteit van minder dan een jaar valt wellicht iets te zeggen. Maar nu conditieafhankelijk onderhoud in de mode is, wordt elk cyclisch onderhoud kritisch bekeken. Dat blijft voorlopig zo want niemand is in staat om bijvoorbeeld het uitstel van onderhoud met een of twee jaar direct te vertalen in kosten (verhoging) en kwaliteit (verlaging). Heden en toekomst zijn vooralsnog slecht in een integrale afweging onder te brengen.

De omvang van het correctieve onderhoud kan nu echter nog niet worden vastgesteld. Bovendien liggen de uurtarieven voor het correctief onderhoud, naar verluid, in 1995 een stuk hoger dan in 1994. Het totaal van preventief en correctief onderhoud dient kortom vergeleken te worden om tot een goede beoordeling van de prijsontwikkeling te kunnen komen. Deze zienswijze wordt gedeeld door de zes directies.

Kwaliteit

Over de kwaliteit van de nieuwe bedrijven zijn de directies goed te spreken. De nieuwkomers hebben hun best gedaan. Een aantal ervaringen is boven verwachting. Blijkbaar is een aanbesteding goed om een aantal 'vooroordelen' aan de kant van de Rgd weg te nemen. Andere bedrijven hebben nu een kans gekregen. De nieuwe bedrijven koppelen hun ervaringen goed terug. Dit leidt in een aantal gevallen tot het actualiseren van de bouwencartotheek van de Rgd, waarin zo'n 14.000 verschillende bouwdelen/installatiedelen zijn opgenomen. De positieve geluiden komen niet alleen van de regio-directies, maar ook van gebruikers die aanvankelijk zeer kritisch stonden tegenover de aanbestedingsprocedure.

Veel serieuze wanklanken zijn door de Rgd-directies niet gemeld. Regio Noord-West noemt één bedrijf dat ondanks de getoetste omzetgegevens monteurs van een ander bedrijf moet inzetten om het werk aan te kunnen. De personeelsomvang die door het bedrijf bij de aanmelding is opgegeven dan wel de toetsing ervan door de Rgd klopte blijkbaar niet. Wel is de Rgd alert op mogelijke ongewenste ontwikkelingen in de toekomst. Een minder goed preventief onderhoud nu vertaalt zich immers niet direct in storingen en klachten. De Rgd geeft extra aandacht aan de percelen waarop momenteel andere bedrijven onderhoud doen dan de oorspronkelijke fabrikanten/leveranciers.

Vooraf - bij de samenstelling van de percelen - is hier al nadrukkelijk naar gekeken. Alle liften van één merk zijn toen zoveel mogelijk samengenomen. De één-op-één-relatie tussen producent en onderhoudsbedrijf, die vanuit de branches omwille van de kwaliteit van de dienstverlening steeds wordt bepleit, is voor een deel door de Rgd gehonoreerd.

Binnenkort (mei/juni 1996) gaan de directies de ervaringen van het eerste jaar evalueren. Van het uitgevoerde werk zullen (steekproefsgewijs) controles plaatsvinden. Bovendien worden gesprekken gevoerd met aannemers en gebruikers. Zoals het

er nu naar uitziet, zullen de bestaande contracten voor het tweede jaar verlengd worden.²⁷

4.4 Opdrachtnemers: het midden- en kleinbedrijf

Het eerste kwalitatieve gevolg van de nieuwe aanbestedingsprocedure voor de bedrijven speelt zich af rondom de verlenging van de onderhoudscontracten. Bij de aanbesteding is een bepaald model van indexering afgesproken om de contractprijs van het gegunde jaar te kunnen omzetten naar een prijs voor het komende jaar. Deze afspraak wordt, zo melden de branches, door de Rgd nu ter discussie gesteld.

Indexering is een manier van prijsaanpassing die gebaseerd is op het verleden. Het oude systeem ging uit van een toekomstige verwachting over loonontwikkeling, inflatie e.d.; onderwerpen die horen tot de externe ontwikkelingen van de afzonderlijke bedrijven. De bedrijven suggereren een mengvorm waarbij vooruit kijken wordt gecombineerd met verrekening. Als bijvoorbeeld de verwachting over de inflatie anders uitpakt, dan zou het verschil na afloop van de contractperiode verrekend kunnen worden.

Uit de onderstaande kwantitatieve analyse blijkt - hoewel gebaseerd op een beperkt aantal cijfers - de relatief grote omvang van de verandering. Er zijn minder percelen en bij de overgebleven percelen zijn er voor een deel nieuwkomers op de markt gekomen. Daarbij moeten we aantekenen dat er door de Europese aanbestedingsmethode ook veel nieuwe bedrijven de kans hebben gekregen om mee te dingen.

Liften/Transporttechniek

In 1994 voerden in totaal 23 bedrijven het liftonderhoud van de Rgd uit:

- 8 bedrijven waren actief in: 1 directie;
- 3 bedrijven waren actief in: 2 directies;
- 5 bedrijven waren actief in: 3 directies;
- 2 bedrijven waren actief in: 4 directies;
- 2 bedrijven waren actief in: 5 directies;
- 3 bedrijven waren actief in: 6 directies.

In 1995 worden er in totaal nog elf bedrijven bij het liftonderhoud ingeschakeld. Daarbij zien we een dominerende rol van zes (grote) bedrijven (wat in 1994 overigens ook al het geval was). Twee bedrijven hebben onderhoudswerk verworven in alle zes directies (ze hebben in totaal vijftien percelen gegund gekregen). Twee (andere) bedrijven hebben opdrachten gekregen in vijf directies (met een werkpakket van in totaal twaalf percelen). Twee bedrijven hebben onderhoudswerk in drie

²⁷ Een apart aspect in de beoordeling van de kwaliteitsontwikkeling is het bestek. Sinds medio 1995 is sprake van een landelijk uniform bestek. Hiermee zijn procedures en kwaliteitsniveau eenduidig vastgelegd. Voor sommige directies betekende de uniformiteit een kwaliteitsverhoging.

directies (in totaal gaat het om acht percelen) en de overige vijf bedrijven hebben elk één perceel gegund gekregen in één directie.

Twaalf bedrijven (waaronder één bedrijf dat samenwerkte met een bedrijf dat in 1995 wel werd ingeschakeld) die in 1994 opdrachten uitvoerden, worden in 1995 niet meer door de Rgd ingeschakeld. In bijlage 6 is een tabel opgenomen waarin per directie het liftonderhoud in 1994 en 1995 met elkaar worden vergeleken. Uit deze bijlage blijkt dat het aantal service-personeelsleden en de omzet op onderhoud van het gemiddelde bedrijf in 1995 groter is dan in 1994. Uitzonderingen daarop vormen de regiodirecties Oost en Zuid.

Overig installatie-onderhoud

Op de eerste plaats is de verandering van het aantal bedrijven opvallend. De onderstaande tabel 4.7 geeft een beeld van de aantallen bedrijven die in 1994 en 1995 het werk hebben uitgevoerd en de afvallers en nieuwkomers in 1995. We moeten daarbij opmerken dat deze tabel gebaseerd is op onvolledige gegevens. Niet van alle percelen waren de opdrachtnemers bekend. Hoewel de tabel geen volledig beeld geeft, wordt wel duidelijk wat de richting is van de consequenties van de nieuwe wijze van aanbesteden. Tabel 4.7 geeft ook de gevolgen voor het liftonderhoud.

Het aantal bedrijven dat in opdracht van de Rgd het installatie-onderhoud uitvoert, is meer dan gehalveerd. Van de bedrijven die in 1995 worden ingeschakeld, was zo'n driekwart ook al in 1994 werkzaam voor de Rgd. Een kwart van de bedrijven is nieuw. Verder kunnen we constateren dat er naar schatting zo'n 150 bedrijven in 1995 zijn 'afgevallen'. Zij hadden in 1994 wel een onderhoudscontract met de Rgd, maar in 1995 niet meer.

Tabel 4.7 Bedrijven in 1994 en 1995 (gebaseerd op een deel van het installatie-onderhoud)

	1994	1995			Afvallers in 1995
	Aantal bedrijven	Aantal bedrijven	Waarvan oud	Waarvan nieuw	
Onderhoud exclusief transport					
Noord	ca.35	11	11	-	ca.24
Oost	22	12	4	8	18
Noord-West	ca.70	12	8	4	ca.62
Zuid-West	12	7	5	2	7
Den Haag e.o. (GEO)	13	16 ¹	12	4	1
Zuid	35	13	11	2	24
Transport	23	11	10	1	12
Totaal	ca.210	82	61	21	ca.148

¹ inclusief drie keer GTI

Bron: Rgd spreadsheets, OTB-bewerking, 1996.

Al met al is zo de vraag of in de nieuwe situatie sprake is van een ander type bedrijf (bijvoorbeeld een relatief 'groter' bedrijf) niet te beantwoorden. De directies hebben niet de indruk dat het type bedrijf waarmee ze nu zaken doen, veel is veranderd. Voor zover er zich veranderingen hebben voorgedaan zijn het volgens de Rgd kleine verschuivingen. Er zijn weinig relatief kleine bedrijven verdwenen, vooral in de bouwsector (klein correctief onderhoud) en in mindere mate in de elektrotechnische sector, zeggen drie directies. De andere directies hebben geen of weinig veranderingen gemerkt.

De Rgd-directies werkten al nooit met de heel kleine bedrijven. De Rgd heeft vooral te doen met middelgrote en grote bedrijven. Voor zover oude relaties niet zijn gecontinueerd, zijn deze bedrijven voor een deel teruggekomen bij andere percelen. Ook zijn oude bedrijven teruggekomen in nieuwe samenwerkingsverbanden van verschillende bedrijven. Die mogelijkheid biedt de richtlijn uitdrukkelijk.

Wellicht is er een samenhang met het type bedrijf dat in de stap tussen aanmelding en loting afvalt. Opvallend is dat een groot aantal bedrijven niet in staat is gebleken de juiste en tijdige informatie te geven. Op dit punt lijken de kleinere bedrijven en met name de kleinere bedrijven uit de bouwsector in het nadeel (informatie regionale directie). Zij ontberen wellicht een gespecialiseerde (staf)afdeling.

Onder de bedrijven die zijn verdwenen, zit altijd een aantal bedrijven dat de Rgd liever niet had zien verdwijnen: het betrokken bedrijf deed het goed. De Rgd en het bedrijf hadden een goede relatie en waarom zou je daar verandering in brengen? Vijf van de zes directies weten een of hooguit twee van deze voorbeelden te noemen. Op een totaal van 114 percelen is dat een relatief klein aantal.

De directies wijten het verdwijnen van deze bedrijven onder meer aan een verkeerde aanmeldings/inschrijvingstactiek. De betrokken bedrijven hebben of op slechts één perceel of op heel veel percelen ingeschreven. Op dat moment is de kans op uitloting tamelijk groot.

Schaalvergroting

De verandering van het aantal bedrijven dat onderhoud uitvoert in opdracht van de Rgd doet vermoeden dat aan de kant van de installatiebedrijven sprake is van een schaalvergroting. Als we de kenmerken van de bedrijven in 1994 vergelijken met die van 1995 lijkt daarvan inderdaad sprake. De gemiddelde omzet van de bedrijven die in 1995 een of meer percelen gegund kregen, bedroeg 25,3 miljoen gulden. De gemiddelde omzet van de bedrijven die in 1994 onderhoud uitvoerden, maar dat in 1995 niet meer deden, bedroeg 22,9 miljoen gulden. De gemiddelde personeelsomvang van 114 personen in 1994 nam toe tot 156 personen in 1995.²⁸

De respons op de enquête geeft aanvullende informatie. Immers de respons bestond uit twee groepen: een groep die in 1995 niet en die wel een opdracht van de Rgd heeft gekregen. De gemiddelde omzet van de groep bedrijven die in 1994 het onderhoud wel maar dat in 1995 niet meer uitvoerden (39 bedrijven) bedroeg zoals

²⁸ De gegevens over 1994 zijn afkomstig van de Rgd; die over 1995 komen uit de enquête. We vergelijken hier kortom twee verschillende bronnen (zie ook p. 39, noot 23).

gezegd 22,9 miljoen gulden. De gemiddelde omzet van de andere (19) bedrijven bedroeg 122,2 miljoen gulden. De personeelsomvang laat een zelfde beeld zien: een gemiddelde van 114 personen voor de groep van 39 bedrijven en een gemiddelde personeelsomvang van 646 voor de groep van 19 bedrijven.

De gepresenteerde cijfers leveren een indicatie voor een mogelijke schaalvergroting. De uitkomsten zouden echter vanwege de globale vergelijking in de toekomst verder getoetst moeten worden.

Opnieuw informatievoorziening

In dit kader is het van belang te weten waarom de onderzochte bedrijven niet met de aanbestedingsprocedure van begin 1995 hebben meegedaan. Van de respondenten was naar eigen zeggen 77% op de hoogte van de nieuwe aanbestedingsprocedure, zoals we eerder melden. Uit de analyse blijkt verder dat 45% zich niet heeft aangemeld voor een of meer percelen. Gevraagd naar de reden(en) antwoordt 53% dat zij het niet of te laat wisten. De gebrekkige informatievoorziening lijkt hier als belangrijkste reden uit de bus te komen, maar vanwege de geringe absolute aantallen moeten we voorzichtig zijn met al te definitieve uitspraken (zie tabel 4.8).

Van de bedrijven die zich hebben aangemeld, is vervolgens 62% (13 abs.) niet door de voorselectie gekomen. De redenen waren: onvolledige gegevens en het niet voldoen aan de criteria (zie tabel 4.9). De onvolledige gegevens zijn we ook als antwoord op de open vraag (vraag 12) veelvuldig tegengekomen. De bedrijven hebben de indruk dat de aanbestedende dienst strikt formeel de administratieve gegevens getoetst heeft. Terecht wordt opgemerkt dat de aanbestedende dienst de mogelijkheid heeft om aanvullende gegevens te vragen.

We hebben nog bekeken of er een relatie is tussen de afvallers bij de voorselectie en de omzet die de respondenten opgaven. Zoals eerder aangegeven hoorde de omvang van de opdracht in verhouding te staan tot de totale omzet van dezelfde soort onderhoud dat het bedrijf verrichtte. De Rgd hanteerde hiervoor een factor 3 (zie tabel 4.10).

We konden niet voor alle bedrijven de rekensom maken, vanwege onvolledig ingevulde vragenformulieren. Hierdoor vielen al 10 bedrijven buiten de oorspronkelijke groep van 39 bedrijven. Van de resterende 29 bedrijven had bijna de helft (48%) een factor kleiner dan 3. Overigens vinden we onder de groep die in 1995 wel een opdracht kreeg ook nog bedrijven met een factor kleiner dan 3. Op basis van de bij de aanbesteding gestelde criteria zouden we deze bedrijven hier niet verwachten.

Gezien de criteria die zijn gehanteerd voor de steekproef is de uitkomst van de aanbestedingsprocedure bekend: geen van de bedrijven zal een perceel gegund worden. Het gehele aanbestedingsproces heeft iets van een afvalrace. Van de acht bedrijven die wel door de voorselectie gekomen zijn, valt de helft door loting af. De resterende vier vallen, zoals gezegd, bij de gunning buiten de boot.

Overigens zal 75% van de bedrijven in de toekomst medingen voor een Rgd-opdracht als de mogelijkheid zich voordoet. De bedrijven laten zich blijkbaar niet zo snel uit het veld slaan, maar ook de continuïteit van de bedrijfsvoering is een belangrijke reden om in de toekomst te blijven meedoen. Daarbij is wel van invloed

of men zich al in 1995 heeft aangemeld voor een of meer percelen. Als men zich al heeft aangemeld dan is men eerder geneigd om dat in de toekomst ook te doen. Waarschijnlijk kunnen we beter zeggen dat als men (om wat voor reden dan ook) zich niet eerder aanmeldde men dat in de toekomst ook minder snel zou doen.

Tabel 4.8 Waarom niet aangemeld? (vraag 8)

Vakgebied	Abs.	%
Niet geïnteresseerd	2	13
Kon niet aan de criteria voldoen	2	13
Wisten het niet/wisten het te laat	8	54
Anders	3	20
Totaal	15	100

Bron: Onderzoeksinstituut OTB, Enquête-onderzoek, mei 1996.

Tabel 4.9 Waarom niet door de voorselectie gekomen? (vraag 9)

Vakgebied	Abs.	%
Voldeden niet aan de criteria	4	31
Gegevens waren onvolledig	6	46
Anders	3	23
Totaal	13	100

Bron: Onderzoeksinstituut OTB, Enquête-onderzoek, mei 1996.

Tabel 4.10 Totale omzet vakgebied gedeeld door de omvang Rgd-opdracht

	In 1994 wel een opdracht in 1995 niet		In 1995 wel een opdracht	
	Abs.	%	Abs.	%
Minder dan 1,5	9	31	2	13
1,5 tot 2,9	5	17	3	19
3,0 tot 4,4	2	6	1	6
Vanaf 4,5	13	45	10	62
Totaal	29	100	16	100

Bron: Onderzoeksinstituut OTB, Enquête-onderzoek, mei 1996.

4.5 Conclusies

Het grootste voordeel van het bundelen van opdrachtgeven voor de Rgd zit naar eigen zeggen in de vermindering van het aantal externe contacten. De organisatorische voordelen lijken echter beperkt, althans kleiner dan gehoopt. Administratief maakt het door de noodzaak om intern op te splitsen (verschillende kostendragers) niet zoveel uit. Deze voordelen zijn bereikt door de bundeling van opdrachten en niet zo zeer door de specifieke Europese vorm van de aanbesteding.

Over de kwaliteit van de nieuwe bedrijven zijn de directies positief. Over de kosten kunnen zij niet zoveel zeggen. Het bereikte voordeel ten aanzien van preventief onderhoud is waarschijnlijk niet erg groot en op dat punt komen de directies met het gedeelte aan correctief onderhoud op eenzelfde of wellicht hoger bedrag uit. De balans is pas na een jaar op te maken. Overigens is de vergelijking tussen 1994 en 1995 volgens de directies moeilijk te maken. Zonder het uiteindelijke resultaat echt hard te kunnen maken, is de een 'optimistisch' en de ander 'pessimistisch' gestemd.

De nieuwe situatie vanaf medio 1995 heeft, zo zeggen de directies, geen of kleine verschuivingen teweeggebracht in het soort bedrijf waarmee zij te maken hebben. De kleine bedrijven in de bouwkundige en elektrotechnische hoek zijn minder vertegenwoordigd dan voorheen. De middelgrote bedrijven zijn nogal eens teruggekomen bij andere percelen of in een ander samenwerkingsverband. De directies geven toe dat dit slechts een indruk is, het is geen primair aandachtspunt. De gegevens wijzen er overigens wel op dat het totale aantal in 1995 ingeschakelde bedrijven drastisch is verminderd in vergelijking met 1995 (zie tabel 4.7). Onze enquêteresultaten geven voedsel aan de gedachte dat met name relatief kleinere bedrijven (qua omvang en omzet) zijn afgevallen. De gemiddelde personeelsomvang nam toe van 114 in 1994 tot 156 in 1995. Er lijkt sprake van schaalvergroting. Dit is met opzet voorzichtig

geformuleerd. Vanwege de globale vergelijking en de verschillende bronnen waaruit we moesten putten is dit niet meer dan een eerste indicatie.

Uit de enquête blijkt verder dat de 'afvallers' te kampen hebben gehad met onvolledige informatie. Er is een categorie die zich niet heeft aangemeld omdat ze niet of te laat op de hoogte was van de aanbestedingsprocedure. Dit gegeven werd echter niet in de interviews naar voren gebracht. Een andere categorie kwam niet door de voorselectie, omdat zij te weinig gegevens aanleverde. De laatste uitkomst wordt wel bevestigd door de interviews.

5.1 Inleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is een overleg geweest op 12 juni 1995 tussen het coördinerend bouwministerie VROM, het ministerie van Economische Zaken en de brancheorganisaties Uneto, VNI en VLR op 12 juni 1995 over de aanbesteding van installatie-onderhoud. De brancheorganisaties hadden veel kritiek op het doel, de uitvoering en de vermoedelijke gevolgen van het Europese aanbestedingsbeleid.

Begin 1995 zijn alle regionale Directies gelijktijdig overgegaan tot het plaatsen van opdrachten voor het onderhoud van rijksgebouwen volgens de richtlijn Diensten. Ze hebben daarbij de niet-openbare procedure uit de Richtlijn gevolgd. Geheel volgens de voorschriften uit de Richtlijn is een vooraankondiging geplaatst in onder meer het Publikatieblad der Europese Gemeenschappen (PbEg), de Staatscourant en de Cobouw. Begin 1995 is in dezelfde bladen een aankondiging per regionale Directie geplaatst.

Na de inschrijving zijn bedrijven geselecteerd. Bij de selectie zijn criteria gehanteerd die betrekking hebben op de beroeps- en technische bekwaamheid en de financiële/economische draagkracht van de dienstverlener. Bij het criterium 'financiële draagkracht' heeft de Rgd een omzeteis aan de bedrijven gesteld. Bedrijven moesten een jaaromzet hebben van driemaal de omvang van de onderhoudsopdracht.

De Europese aanbestedingsprocedure is in juli 1995 afgerond met het verstrekken van diverse opdrachten. De Rgd heeft in totaal voor een bedrag van f 19.951.533,- (exclusief BTW) Europees aanbesteed. Dat bedrag is verdeeld over 114 onderhoudswerken (de zgn. percelen). Gemiddeld gaat het om zo'n f 175.000,- per perceel. De Rgd beoogde bij de aanbesteding vierjarige contracten af te sluiten. Het totaalbedrag per perceel komt dan op ongeveer f 700.000,-. In totaal zijn er 452 offertes uitgebracht (dus gemiddeld bijna vier offertes per perceel).

In dit onderzoek stonden drie (clusters van) onderzoeksvragen centraal, te weten:

- wat waren voor de Rgd de redenen om tot bundeling van onderhoudswerkzaamheden over te gaan (paragraaf 5.2);
- hoe heeft het feitelijk aanbestedingsproces zich voltrokken (paragraaf 5.3);

- wat zijn de gevolgen voor de Rgd en de branches van de nieuwe wijze van aanbesteding (paragraaf 5.4)?

5.2 Het waarom van bundeling

De hoofdvraag van het eerste cluster van vragen betreft het waarom van het veranderde aanbestedingsbeleid en de Europese context ervan. Twee deelvragen zijn daarbij van belang:

- Zijn de - met name juridische - uitgangspunten die hebben geleid tot de Europese wijze van aanbesteding juist geweest?
- In hoeverre is de gekozen opzet van de aanbestedingsprocedure een juiste geweest?

De twee vragen hebben we samengenomen en uitgewerkt met behulp van literatuurstudie/documentanalyse en interviews met sleutelfiguren.

Het streven van de Rgd om onderhoudsopdrachten verzameld aan te besteden, is niet iets dat uit de lucht is komen vallen. De Rgd is al enige jaren bezig onderhoudswerken en de aanbesteding van het onderhoud te bundelen. Door bundeling zou de efficiëntie kunnen worden verbeterd: er is minder administratieve rompslomp; de bundeling leidt mogelijk tot kostenbesparingen.

Het is van belang te onderstrepen dat gebundeld aanbesteden en Europees aanbesteden twee geheel verschillende dingen zijn. Bundelen leidt niet automatisch tot Europees aanbesteden. Europees aanbesteden is alleen noodzakelijk als de som van de opdrachten boven een bepaalde drempelwaarde uitkomt. Vanuit de Europese regelgeving is het echter niet noodzakelijk om gebundeld aan te besteden; percelen kunnen afzonderlijk aanbesteed worden. De bundeling van opdrachten stond bij de Rgd centraal.

De richtlijn zelf is niet duidelijk. De term dienst wordt in de richtlijn niet gedefinieerd. Mede daardoor is het niet duidelijk of de dienst verbonden is aan het gebouw of aan de aanbestedende overheidsorganisatie. Ons inziens is het niet nodig om bijvoorbeeld alle onderhoudsdiensten regionaal op te tellen. Op deze manier worden verschillende onderhoudssoorten (bouwkundig, elektrotechnisch, werktuigbouwkundig) samengenomen, die weinig of niets met elkaar te maken hebben. Het in zekere zin toevallige gegeven dat sprake is van dezelfde opdrachtgever, lijkt een onvoldoende basis om bij de toetsing van het drempelbedrag de percelen op te tellen. Niet de aanbesteder, maar de dienst dient basis te zijn voor de afbakening. Volgens ons laat de richtlijn een ruimere - technische en gebouwgebonden interpretatie toe.

Toch is herhaaldelijk, zowel binnen de Rgd als tussen de Rgd en de brancheorganisaties, de bundeling in verband gebracht met de Europese regelgeving. Er werd een verkeerd verband gelegd toen men zei dat de oorzaak van bundelen in de Europese regelgeving lag. Men hanteerde naar onze mening onjuiste interpretaties van de Europese richtlijn. Voor toekomstige aanbestedingen lijkt een juiste interpretatie uiterst relevant.

De vraag al dan niet Europees aanbesteden is grotendeels een theoretische vraag. Gegeven de omvang van de afzonderlijke percelen (gemiddeld zo'n f 700.000,-) en de hoogte van het vigerende drempelbedrag (f 450.000,-) zou het meeste onderhoud van de Rgd Europees moeten worden aanbesteed.²⁹ Bij andere aanbestedingen zal gezien de WTO-overeenkomst die vanaf 1 januari 1996 van kracht is, er eerder sprake zijn van een verlaging dan van een verhoging van de drempel. De vraag of er Europees aanbesteed moet worden is dan (nog) minder aan de orde.

Een belangrijk element dat heeft bijgedragen tot de onduidelijkheid in het aanbestedingsbeleid is zoals gezegd de Europese richtlijn zelf. Zolang de EU zelf geen nadere toelichting geeft en zolang rechterlijke uitspraken over geschillen ontbreken, blijft de onduidelijkheid voortbestaan. Inmiddels heeft het EG-beraad voor de Bouw een evaluatie van de toepassing van de richtlijnen uitgebracht en deze naar de Europese Commissie gestuurd.

5.3 Het feitelijke aanbestedingsproces

Het tweede cluster van vragen gaat in op de feitelijke gang van zaken bij de aanbesteding en gunning. We hebben de onderzoeksvragen als volgt geformuleerd:

- Hoe is de uitvoering van de Europese aanbestedingsprocedure feitelijk verlopen?
- Hoe verliep de informatievoorziening/communicatie zowel binnen de Rgd als van de Rgd naar de brancheorganisaties en aannemers/installateurs (gegadigden en de inschrijvers)?

De toegepaste onderzoekstechnieken zijn vooral: (opnieuw) interviews en de analyse van de bestekken/aanbestedingen. In de praktijk is gebleken dat problemen rond informatie en communicatie tijdens de feitelijke uitvoering van de Europese aanbestedingsprocedure voor knelpunten hebben gezorgd. Het een is niet los te zien van het ander.

Informatie en communicatie

Over de beslissing van de Rgd om het installatie-onderhoud gebundeld en Europees aan te besteden, is tussen de Rgd zelf en de brancheorganisaties in het voortraject geen overleg geweest. De bedrijven die het lopende onderhoud in de portefeuille hadden, zijn weliswaar allemaal op de hoogte gesteld, maar een gedachtenwisseling met de branches was gezien het beleidsmatige karakter van de verandering op zijn plaats geweest. Dit overleg vond feitelijk pas in juni 1995 plaats. Ons inziens had een dergelijk overleg in het najaar van 1994 gehouden moeten worden, nadat de Rgd

²⁹ De Uneto blijft overigens op het standpunt staan dat het hier geen theoretisch vraag betreft. De genoemde omvang van f 700.000,- per gemiddeld perceel is namelijk tot stand gekomen door de waarde van dit gemiddelde perceel te vermenigvuldigen met vier (4 x 12 maanden). De Uneto is van mening dat op basis van de Richtlijn uitgegaan moet worden van een periode van 12 maanden (en dat het niet juist is het bedrag te berekenen over vier contractjaren; zie ook paragraaf 2.5, p. 21 en verder).

intern besloten had tot bundeling en duidelijk was dat die in een Europese context moest gebeuren. Veel moeizaam overleg en tegenstellingen die de eerste maanden van 1995 naar buiten kwamen, hadden daarmee vermeden kunnen worden.

Aan ondernemerskant wordt begin 1995 verwacht dat veel ondernemers de aankondiging missen: "Worden met name de kleinere installatiebedrijven niet erg overrompeld?" De Rgd is van mening dat er ruime bekendheid is gegeven aan de nieuwe procedure. Iedereen heeft in een zeer vroeg stadium (december 1994) via een vooraankondiging kennis kunnen nemen van het voornemen Europees aan te besteden. Bovendien zijn alle huidige onderhoudsaannemers via een brief in kennis gesteld van de nieuwe procedure. Deze bedrijven hebben daarop volgens de Rgd nauwelijks gereageerd.

We constateren dat de Rgd strikt genomen voldaan heeft aan de regelgeving. De informatie is gemeten naar de eisen van de richtlijn voldoende geweest. Gezien het aantal aanmeldingen van belangstellenden is de aankondiging door veel bedrijven opgemerkt. De bestaande relaties zijn al in een eerder stadium over de voorgenomen aanbesteding ingelicht.

Feitelijke uitvoering

De installatiebranche heeft actie ondernomen tegen de Europese wijze van aanbesteden toen de 'trein al op de rails stond'. De procedure was al gestart en er leek niet zo heel veel tegen te doen.

Allereerst heeft de installatiebranche vraagtekens gezet bij de realiteitswaarde en de proportionaliteit van de voorselectiecriteria. Men vraagt zich af of bij het inkoopbeleid is gekeken naar de verbetering in prijs of prestatie die de nieuwe dienstverlener te bieden heeft. Verder is er discussie over de gehanteerde omzeteis. De installatiebranche is van mening dat de gehanteerde vermenigvuldigingsfactor van drie bovenmatig is en niet in relatie staat tot de opdracht die wordt aanbesteed. Ook plaatst men kanttekeningen bij de controleerbaarheid van de gegevens die een bedrijf opgeeft.

Bekijken we de aantallen bedrijven die zich voor de verschillende stappen in het aanbestedingsproces hebben gemeld, dan blijkt dat er een aanzienlijke reductie plaatsvindt tussen het moment van aanmelding en het moment van inschrijving. Het aantal gegadigden voor de percelen was in de meeste gevallen een veelvoud van het aantal dat uiteindelijk zou worden uitgenodigd om in te schrijven. Een fors aantal bedrijven viel buiten de boot omdat zij de verkeerde informatie opstuurde, niet voldeed aan de gestelde eisen of te laat was met de indiening van de gegevens.

Een ander bezwaar van de installatiebranche richt zich op de criteria voor het loten. Loting is in hun ogen niet de meest geëigende weg om inschrijvers op kwaliteit te selecteren. Loting gaat uit van minimumeisen, benadrukt de rijksoverheid.

Voorselectiecriteria, omzeteisen en loting zijn terecht kritisch door de brancheorganisaties bekeken. Wij menen dat de Rgd waar het deze punten betreft de installatiebranche tegemoet zou kunnen komen. Een omzeteis van driemaal de omvang van de dienst lijkt te hoog. Een hoogte van eenmaal de omvang lijkt een beter uitgangspunt. Het bedrijf laat zien dat het een onderhoudsopdracht van

dezelfde omvang als waarvoor men zich heeft aangemeld, al eens eerder heeft uitgevoerd. Het Belgische erkenningssysteem hanteert zelfs lagere omzeteisen.

Een dergelijk systeem kan wellicht ook uitkomst bieden voor de administratieve belasting zowel aan de kant van de aanbesteder als aan de kant van de bouwbedrijven. Zonder administratieve inspanning zal echter geen enkel systeem kunnen functioneren. De Belgische ervaringen moeten nader worden bekeken voordat besloten wordt een dergelijk systeem ook in Nederland in te voeren. Mede in het licht van de Europese regelgeving moet enerzijds worden gestreefd naar het zo min mogelijk aantasten van het minimumniveau van de eisen. Anderzijds moet de administratieve belasting bij de beoordeling van de inschrijvingen niet overdreven worden. In elk geval lijkt ook het Belgische systeem hiervoor een oplossing te zijn.

Veel bedrijven die uitgenodigd werden te offren, hadden kritiek op de volledigheid en juistheid van de Nota's van inlichtingen die de Rgd had bijgevoegd.

Er ontbrak onder meer informatie over fabrikanten (van installaties) en de omvang van installaties. Verder waren er geen verwijzingen naar het gewenste kwaliteitsniveau en waren de inventarisatielijsten te summier (te weinig technische specificaties en onduidelijkheid over de staat van onderhoud). Daarnaast kwamen er klachten over de periode tussen de ontvangst van de Nota van inlichtingen en de datum waarop de prijs moest worden ingediend. Hoewel de gehanteerde termijn volgens de richtlijn juist is, lijkt deze te kort: verschillende bedrijven geven aan, dat er onvoldoende tijd is om onderaannemers te benaderen, het werk te schouwen en dergelijke. De Rgd heeft de bezwaren gedeeltelijk erkend en is met een nieuwe en (landelijk) uniforme Nota van inlichtingen gekomen. Er wordt nieuwe informatie verstrekt en de termijn voor het uitbrengen van een aanbieding wordt verlengd.

Dit gebeurt niet geheel naar tevredenheid van de branche: die wil verder uitstel. De Rgd is van mening dat alle gegadigden in de gelegenheid zijn gesteld informatiedagen bij te wonen of bezoeken te brengen aan de te onderhouden gebouwen en installaties, zodat verder uitstel niet noodzakelijk is. Formeel en materieel lijkt aan de gestelde eisen te zijn voldaan. De Rgd heeft tijdens het aanbestedingsproces de termijn in sommige gevallen verruimd door het accepteren van stukken die weliswaar te laat aankwamen maar wel waren aangekondigd.

We hebben binnen de beperkingen van dit onderzoek geen mogelijkheid om de kritiek van installatiebedrijven over schouwmogelijkheden en inventarisatielijsten op alle onderdelen even diepgravend na te gaan. De inhoud van enkele brieven en faxen die bedrijven aan de brancheorganisaties hebben gestuurd, laat in ieder geval onduidelijkheid bestaan over de door de Rgd geboden schouwingsmogelijkheden. Aan niet-uniforme schouwingsmogelijkheden tillen we niet zo zwaar, maar dan moeten de inventarisatielijsten wel in orde zijn. Als (uitputtende) inventarisatielijsten en schouwmogelijkheden worden toegezegd, moet daaraan vervolgens ook invulling worden gegeven. Zowel kwantiteit als kwaliteit moet in kaart zijn gebracht om op een goede manier een prijs te kunnen maken.

5.4 De gevolgen voor de branche en de Rgd

Het derde cluster vragen tenslotte bevat vragen naar de effecten/gevolgen van het beleid, zowel voor de Rgd als voor de installatiebranche:

- Wat zijn de bereikte effectiviteits- en efficiëntie-effecten (waaronder de toekomstige beheersbaarheid van het onderhoudsproces) voor de Rgd?
- Wat zijn de gevolgen van de aanbestedingsprocedure voor met name het midden- en kleinbedrijf?

Deze vragen hebben we in interviews en in de enquête aan de orde gesteld.

Effecten voor de Rgd

Er is niet zonder meer te zeggen dat de aanbestedingsprocedure - gemeten naar prijs - positief uitpakt voor de Rgd-directies. De prijseffecten lijken gunstig voor de Rgd, maar de prijzen gelden alleen voor preventief onderhoud. De definitieve balans kan pas na een jaar worden opgemaakt.

Voor de schatting van de prijseffecten geldt tevens dat de situatie in 1994 lang niet altijd even goed te vergelijken is met de situatie van 1995. Percelen en indelingen zijn veranderd, de opdrachten hebben soms een andere inhoud gekregen en vanaf 1995 is sprake van een uniform bestek, dat vaak een verandering van het kwaliteitsniveau impliceert.

De efficiëntievoordelen zijn volgens de Rgd bereikt door de bundeling van opdrachten, omdat de samenvoeging een vermindering van het aantal te onderhouden contacten betekent. Deze voordelen zijn echter geen direct gevolg van de Europese aanbesteding. Het efficiëntievoordeel moet ook niet overdreven worden. De gehele aanbestedingsprocedure kost veel inzet en capaciteit.

In kwalitatief opzicht zijn de directies tevreden met de nieuwe relaties. Er zijn geen of weinig wanklanken. De definitieve balans voor onder meer de voortzetting van de bestaande contracten moet (ultimo maart 1996) nog worden opgemaakt. Er zullen evaluatiegesprekken gehouden worden met zowel gebruikers als aannemers. Vooral nog zijn er geen aanwijzingen dat lopende contracten niet meer voortgezet zullen worden.

Structuureffecten installatiebranche

De gegevens waarover wij de beschikking hebben, laten zien dat het aantal bedrijven dat in opdracht van de Rgd het installatie-onderhoud uitvoert in 1995 sterk is afgenomen. Naar schatting zijn zo'n 150 bedrijven die in 1994 opdrachtnemer van de Rgd waren, in 1995 van het toneel verdwenen. Het aantal bedrijven dat voor de Rgd installatie-onderhoud uitvoerde, zakte van 210 (in 1994) naar 82 (in 1995). De enquête die is gehouden onder (een deel van de) bedrijven die in 1995 geen Rgd-opdrachten uitvoeren (en in 1994 wel), wijst erop dat er sprake is van schaalvergroting. De gemiddelde omzet en personeelsomvang van deze bedrijven is lager dan van de bedrijven die in 1995 de opdrachten kregen.

LITERATUUR

Arets, W., 1995a, **Notitie aanbestedingsbeleid RGD**, Zoetermeer (Uneto), 17 mei, interne notitie.

Arets, W., 1995b, **Notitie aanbestedingsbeleid RGD**, Zoetermeer (Uneto), 29 mei, interne notitie.

Arets, W., 1995c, **Notitie aanbestedingsbeleid RGD**, Zoetermeer (Uneto), 7 juni, interne notitie.

Atkins International Limited, W.S., 1993, **Secteur, strategic study on the construction industry, final report, strategies for the construction industry**, Londen, onderzoek in opdracht van de Europese Commissie, december.

Beumer, B., 1993, Nationale favorieten inruilen voor bedrijven van Europees belang, **EG-beraad voor de Bouw, Bulletin 23**, november, p. 4-5 (interview met B. Beumer, voorzitter van de Economische en monetaire commissie).

Boer, L. de, en J. Telgen, 1995, **Aanbestedingen door gemeenten: een onderzoek naar de naleving van EG-richtlijnen**, Enschede (Universiteit van Twente), 17 pp.

Braakman, A.J., 1993, Mogelijke gevolgen EC-beschikking mededingingsregelingen in de bouw, **Bouwrecht**, nr. 1, pp.1-12.

CEN/TC 330/7, 1994, **Final report of BTS 7-WG "Qualification of contractors" on the feasibility of EN standards on Qualification of Construction enterprises**, Parijs (Association Française de Normalisation), mei.

CEN/TC 330/N 1, 1995, **Draft standardization mandate M/084 for the development of European standards for Qualification of construction enterprises**, Parijs (Association Française de Normalisation), 23 november.

Cobouw, 6 november 1987, Meer aandacht in bouw voor Europese markt (interview met Van Rhijn).

Cobouw, 21 juli 1995, RGD blijft bij Europees aanbesteden installaties.

Cobouw, 5 september 1995, Aannemers ten onrechte geweigerd bij aanbesteding, Geen eenduidige regels voor verklaringen bij 'Europees werk'.

Cobouw, 5 oktober 1995, Europese aanbesteding selecteert alleen op prijs.

Cobouw, 13 oktober 1995, Aanbestedingsrichtlijn jaagt dienstverleners op kosten.

Confederatie Bouw, 1991a, De nieuwe regelgeving op de erkenning van aannemers, **Belgisch Staatsblad**, 18 oktober.

Confederatie Bouw, z.j. [1991b], **Erkenning van de aannemers, aanvraag om erkenning van de onderneming**, Brussel (formulieren).

Deense brochure over richtlijn Diensten, z.j. [1993], hoofdstuk 3 "Aanbestedende diensten", deel uit een Nederlandse vertaling van een oorspronkelijke Deense tekst uit 1991, bron: Rgd, Den Haag.

Egmond, van, J. van, 1994, Werken in België, **EG-beraad voor de Bouw, Bulletin 23**, september, p. 8-9.

Europees MKB-beleid, **EG-beraad voor de Bouw, Bulletin 24**, december 1994, p. 1-4 interview met europarlementariër mw. Peijs.

Europese Commissie, 1989, EG-Richtlijn werken (**71/305/EEG**), Brussel.

Europese Commissie, 1992, EG-richtlijn diensten (**92/50/EEG**), Brussel.

Europese Commissie (DGIII), 1993, **Studiemandaat aan CEN-CENELEC inzake haalbaarheid 'kwalificatiesysteem' van bouwbedrijven**, Brussel (M/009), april.

Europese Commissie (DGIII), 1995, **Concept studiemandaat aan CEN-CENELEC inzake 'kwalificatie' van bouwbedrijven**, Brussel (M/084), 22 mei.

Grendel, D., 1996, Inhoudelijk overzicht en praktijk van de drie EG-richtlijnen, **Openbaar Bestuur 6**, pp. 11-14.

Haarman, H.R., 1995, Evaluatie richtlijnen overheidsaanbestedingen, **EG-beraad voor de Bouw, Bulletin 25**, maart, p. 6.

Hallmann, Harro, 1995, **Statistical analysis of calls for tenders in Europe during 1994 for architectural and consulting engineering services according to the EU services directive**, Copenhagen (The Danish Association of Consulting Engineers, FRI), juni.

D'Hooghe, David, 1992, The recognition of contractors, **Public Procurement Law Review**, pp. 24-27.

Kamervragen, 1995, aan de minister van VROM (lid der Tweede Kamer, Smits) over de onderhoudscontracten van de Rijksgebouwendienst met installatiebedrijven (d.d. 29 juni 1995) en het antwoord van de minister (d.d. 14 juli 1995).

Lourens, E., 1995, **Aanbestedingsbeleid en gunningsbeleid van gemeenten**, Amsterdam (EIB).

Marissing, J.P.L. van, 1995, **De regelgeving van overheidsopdrachten op het niveau van de Europese Gemeenschap en de GATT**, Deventer (Kluwer), ook verschenen als dissertatie.

Meent, G.W.A. van de, 1995, **Overheidsaanbestedingen: De EG-rechtelijke context**, Deventer (Kluwer).

Ministerie van Economische Zaken, 1995, **Werk door ondernemen**, den Haag, 28 juni.

Ministerie van VROM (RGD, directie Oost, D. Visser), 1994, **Aanbesteden van contract- en corretief onderhoud 1995. Opdrachtverlening van verzamelcontracten**, 28 juli, interne notitie.

Nijholt, H. 1987, **Aanbestedingsrecht en aanbestedingspraktijk in de Nederlandse Euroregio**, Maastricht (Maastricht University Press).

Nijholt, H. 1988, EG-regels voor aanbestedingen brengen gemeenten in problemen, **Volkskrant**, 22 oktober.

PbEG, 1994, Vooraankondiging, Ministerie van VROM (RGD), 15 december.

PbEG, 1995a, Uitgebreide informatie, Ministerie van VROM (RGD), 16 februari.

PbEG, 1995b, Nota van inlichtingen, Ministerie van VROM (RGD), 9 juni, 2e versie.

Priemus, H., 1995, The Construction Industry: regulation and competition, **Conference on Housing and European Integration**, Wenen, 13-15 september.

Pijnacker Hordijk, E. en N.A.J. Bel, 1994, Jurisprudentiekroniek Hof van Justitie EG, **Bouwrecht**, nr. 8, augustus, pp. 656-664.

Pijnacker Hordijk, E., 1995, **Concept brief**, Amsterdam, 21 juni (Archief Uneto).

Raadswerkgroep van de EG, 1991, **Verslag bijeenkomst**, 27 november (oorspronkelijk franse tekst).

Rijksgebouwendienst, 1995, **Opzet evaluatie-onderzoek**, Den Haag, interne notitie, 3 augustus.

Rijksgebouwendienst, directie Noord, 1995a, **Gunning 12 partijen**, 30-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Noord, 1995b, **Gunning 5 partijen**, 7-7-1995

Rijksgebouwendienst, directie Oost, 1995a, **Gunning 2 partijen**, 23-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Oost, 1995b, **Gunning 8 partijen**, 26-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Oost, 1995c, **Gunning 10 partijen**, 27-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Noord-West, 1995, **Gunning 20 partijen**, 23-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Zuid-West, 1995a, **Gunning 4 partijen**, 7-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Zuid-West, 1995b, **Gunning 5 partijen**, 23-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Zuid-West, 1995c, **Gunning 6 partijen**, 26-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Den Haag en omstreken, 1995a, **Gunning 2 partijen**, 29-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Den Haag en omstreken, 1995b, **Gunning 13 partijen**, 30-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Den Haag en omstreken, 1995c, **Gunning 4 partijen**, 3-7-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Den Haag en omstreken, 1995d, **Gunning 6 partijen**, 6-7-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Den Haag en omstreken, 1995e, **Gunning 1 partij**, 26-7-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Zuid, 1995a, **Gunning 3 partijen**, 27-6-1995.

Rijksgebouwendienst, directie Zuid, 1995b, **Gunning 12 partijen**, 30-6-1995.

Seine, F.A., 1994, Europees aanbesteden, fake of werkelijkheid?, **Facility Management Magazine**, november, pp. 22-24.

Uneto, 1995, **Registratie en kwalificatie bij overheidsaanbestedingen** (discussienota), Zoetermeer, 30 augustus.

Verjans, L. 1987, **Aanbestedingsrecht en aanbestedingspraktijk in de Belgische Euregio**, Maastricht (Maastricht University Press).

Visser, D., 1994, **Aanbesteden van contract- en correctief onderhoud 1995. Opdrachtverlening van verzamelcontracten**, Arnhem (Rijksgebouwendienst, directie Oost), interne notitie.

Vreugdenhil, J.J. (red.) e.a., 1994, **Als beste uit de bus; gemeentelijke aanbestedingsbeleid, Europese regels en contractvormen in de Bouw**, Den Haag (VNG).

Wassenaar, A.G.J. van, 1993, De ontwikkelende overheid en de bouw na de richtlijn werken (71/305/EEG) en de EG-richtlijn diensten (92/50/EEG), **Bouwrecht**, nr. 8, augustus, pp. 588-594.

Wijngaarden, W.A., 1990, **Aanneming van bouwwerken**, Zwolle (Tjeenk Willink), 4e herziene druk.



BIJLAGE 1

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN²⁹

M.W. Arets, Uneto, Zoetermeer.

W.D.J. Bins, VLR, Zoetermeer.

J.J. Blok, A.T.J. Wijtenburg, ministerie van VROM, Rgd, Den Haag.

S. Blokdijk, ministerie van VROM, Rgd, directie GEO, Den Haag.

D. den Drijver, ministerie van VROM, Rgd, directie Zuid-West, Rotterdam.

R. van Harten, VNI, Zoetermeer.

mw. G. van Oirschot, ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

J. Pekelaer, ministerie van VROM, Rgd, directie Noord, Groningen.

Ch. Rentier, ministerie van VROM, Rgd, directie O&T, Den Haag.

J. Smits, ministerie van VROM, Rgd, directie Noord-West, Haarlem.

H.C.A.M. Vink, ministerie van VROM, Rgd, directie Oost, Arnhem.

D. Visser, ministerie van VROM, Rgd, directie Oost, Arnhem.

G. Zeebregts, ministerie van VROM, Rgd, directie Zuid, Eindhoven.

mw. J.S. Zonneveld, ministerie van Economische Zaken, Den Haag.

²⁹ Naast de in deze bijlage genoemde personen van Rgd-directies en ministeries hebben we met afzonderlijke bedrijven van de drie branches gesproken. Aangezien enkele bedrijven hun naam niet vermeld wilden zien, hebben we besloten omwille van de anonimiteit geen van de namen hier expliciet te vermelden. In totaal is met acht bedrijven gesproken: twee elektro-technische bedrijven, drie bedrijven uit de werktuigbouwkundige sector en drie bedrijven uit de sector liften.



BIJLAGE 2

OMSCHRIJVING VAN PARTIJEN (ENKELE VOORBEELDEN VAN GEBUNDELDE OPDRACHTEN)³⁰

Rijksgebouwendienst, Directie Noord:

- partijen 2, 6 en 9: het verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan werktuigbouwkundige installaties in utiliteitsgebouwen, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties:
 - . partij 2, ongeveer 4 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 58.000 m²;
 - . partij 6, ongeveer 80 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 76.500 m²;
 - . partij 9, ongeveer 5 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 27.000 m².
- partijen 1, 5, 8: het verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan elektro-, beveiligings- en noodinstallaties en automatische deuren in utiliteitsgebouwen, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties:
 - . partij 1, ongeveer 4 lokaties, bruto gebouwoppervlakte 50.000 m²;
 - . partij 5, ongeveer 80 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 76.500 m²;
 - . partij 8, ongeveer 5 lokaties, bruto gebouwoppervlakte 27.000 m².
- partijen 3, 4, 7, 10 tot en met 13: het verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan werktuigbouwkundige, elektronische installaties en automatische deuren in utiliteitsgebouwen, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties:
 - . partij 3, ongeveer 5 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 42.500 m²;
 - . partij 4 ongeveer 9 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 66.500 m²;
 - . partij 7, ongeveer 1 lokatie, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 17.400 m²;
 - . partij 10, ongeveer 7 lokaties bruto gebouwoppervlakte ongeveer 49.000 m²;
 - . partij 11, ongeveer 44 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 57.500 m²;
 - . partij 12, ongeveer 43 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 81.200 m² ;
 - . partij 13, ongeveer 36 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 66.800 m².

³⁰ Bron: PbEg, 1995a.

- Alle aantallen bij de volgende partijen zijn bij benadering weergegeven:
 - . partij 14, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Kone-Starlift BV op 15 lokaties: 23 personenliften, 2 kleingoederenliften, 2 plateauliften voor gehandicapten;
 - . partij 15, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Otis BV op 11 lokaties: 4 WL gearless personenliften, 6 WL personenliften, 4 personenliften, 5 kleingoederenliften;
 - . partij 16, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Schindler Liften BV op 10 lokaties: 3 WL personenliften, 10 personenliften, 2 kleingoederenliften;
 - . partij 17, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Thyssen De Reus BV op 18 lokaties: 11 personenliften, 6 kleingoederenliften, 1 plateaulift voor gehandicapten, 12 trapliften voor gehandicapten;
 - . partij 18, liften van diverse fabrikanten op 18 lokaties: 26 personenliften, 3 goederenliften, 1 kleingoederenlift, 1 plateaulift voor gehandicapten;
 - . partij 19, gevelliften en gevelladers op 11 lokaties: 8 gevelliften op rails.

Rijksgebouwendienst, Directie Oost:

- partijen 1 tot en met 6: het verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan klimaattechnische installaties in utiliteitsgebouwen, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties:
 - . partij 1, indicatie aantal objecten: 33, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 73.000 m²;
 - . partij 2, indicatie aantal objecten: 36, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 99.000 m²;
 - . partij 3, indicatie aantal objecten: 20, indicatie vloeroppervlakte objecten: 155.000 m²;
 - . partij 4, indicatie aantal objecten: 50, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 187.000 m²;
 - . partij 5, indicatie aantal objecten: 55, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 180.000 m²;
 - . partij 6, indicatie aantal objecten 33, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 199.000 m².
- partijen 7 tot en met 10: het op basis van bestekken verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan elektronische installaties in utiliteitsgebouwen, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties:
 - . partij 7, indicatie aantal objecten: 80; indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 136.000 m²;
 - . partij 8, indicatie aantal objecten; 18, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 135.000 m²;
 - . partij 9, indicatie aantal objecten: 66, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 208.000 m²;

- . partij 10, indicatie aantal objecten: 55, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 241.000 m²;
- partijen 11 tot en met 15: het op basis van een bestek en op nader afroep verzorgen van tijdens de contractduur ontstaan bouwkundig correctief onderhoud in utiliteitsgebouwen:
 - . partij 11, indicatie aantal objecten: 74, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 144.000 m²;
 - . partij 12, indicatie aantal objecten: 29, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 154.000 m²;
 - . partij 13, indicatie aantal objecten: 45, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 195.000 m²;
 - . partij 14, indicatie aantal objecten; 66, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 194.000 m²;
 - . partij 15, indicatie aantal objecten: 31, indicatie bruto vloeroppervlakte objecten: 190.000 m².
- alle aantallen bij de volgende partijen zijn bij benadering weergegeven:
 - . partij 16, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Kone-Starlift BV op 27 lokaties; 38 personenliften, 2 goederenliften, 1 plateaulift voor gehandicapten;
 - . partij 17, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Otis BV op 26 lokaties: 3 WL personenliften, 20 personenliften, 2 goederenliften, 9 kleingoesliften;
 - . partij 18, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Schindler Liften BV op 16 lokaties: 6 WL personenliften, 17 personenliften. 3 plateauliften voor gehandicapten;
 - . partij 19, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Thyssen De Reus BV op 16 lokaties: 11 WL personenliften, 16 personenliften, 3 goederenliften, 2 kleingoesliften;
 - . partij 20, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Wolter & Dros EVLI BV op 14 lokaties; 16 personenliften, 1 kleingoeslift;
 - . partij 21, gevelliften en gevelladers op 7 lokaties: 6 gevelliften op rails, 18 gevelladers op rails.

Rijksgebouwendienst, Directie Noord-West:

- partijen 1 tot en met 6: het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan werktuigbouwkundige installaties. Het verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan de betreffende installaties:
 - . partij 1, ongeveer 47 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 147.000 m²,
 - . partij 2, ongeveer 32 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 148.000 m²;
 - . partij 3, ongeveer 39 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer: 200.000 m²;
 - . partij 4, ongeveer 4 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 116.000 m²;

- . partij 5, ongeveer 36 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 155.000 m²;
- . partij 6, ongeveer 45 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 125.000 m²;
- . partij 7, het verzorgen van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan werktuigbouwkundige installaties in research laboratoria en kantoorgebouwen, alsmede het opheffen van de tijdens de contractduur optredende alsmede storingen aan de betreffende installaties, 1 lokatie (de lokatie bestaat uit ongeveer 50 gebouwen), bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 110.000 m²;
- . partij 8: het verzorgen van periodieke controle-, validatie- en onderhoudswerkzaamheden aan werktuigbouwkundige, elektronische installaties in productiegebouwen, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende stromingen aan de betreffende installaties, 1 lokatie (de lokatie bestaat uit 5 productiegebouwen), bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 10.500 m²;
- . partij 9: het verzorgen van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan werktuigbouwkundige installaties, elektrotechnische installaties en aan een energiecentrale bestaande uit een warmtekrachtcentrale (vermogen 3 x 420 Kw) en een ketelhuis met infrastructuur, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties, 1 lokatie (de lokatie bestaat uit 4 gebouwen), bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 4.880 m².
- partijen 10 tot en met 14: het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan elektrotechnische en mechanische installaties. Het verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan de betreffende installaties op een aantal nader te bepalen lokaties:
 - . partij 10, ongeveer 79 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 295.000 m²;
 - . partij 11, ongeveer 39 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 200.000 m²;
 - . partij 12, ongeveer 4 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 116.000 m²;
 - . partij 13, ongeveer 36 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 155.000 m²;
 - . partij 14, ongeveer 45 lokaties, bruto gebouwvloeroppervlakte ongeveer: 125.000 m².
- partij 15: het verzorgen van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan elektrotechnische installaties; alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties, 1 lokatie (de lokatie bestaat uit ongeveer 50 gebouwen), bruto gebouwoppervlakte ongeveer: 100.000 m².
- alle aantallen bij de volgende partijen zijn bij benadering weergegeven:
 - . partij 16, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Kone-Starlift BV op 21 lokaties: 19 personenliften, 4 goederenliften, 9 kleingoederenliften;
 - . partij 17, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Otis BV op 35 lokaties: 59 personenliften, 10 kleingoederenliften, 5 trapliften voor gehandicapten;

- . partij 18, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Schindler Liften BV op 27 lokaties: 6 WL gearless personenliften, 49 personenliften, 4 goederenliften, 8 kleingoederenliften, 12 plateauliften voor gehandicapten;
- . partij 19, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Thyssen De Reus BV op 19 lokaties: 10 personenliften, 2 goederenliften, 3 kleingoederenliften, 1 plateaulift voor gehandicapten;
- . partij 20, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Wolter & Dros EVLI BV op 9 lokaties: 14 personenliften, 3 goederenliften, 6 kleingoederenliften, 2 plateauliften voor gehandicapten;
- . partij 21, gevelliften en gevelladders op 15 lokaties: 25 gevelliften op rails, 69 gevelladders op rails.

De informatie van de andere directies bevat hetzelfde stramien.



BIJLAGE 3

OVERZICHT VAN MINIMUMEISEN EN GUNNINGSCRITERIA

NL-Groningen: Beheer van niet voor bewoning bestemd onroerend goed

(Inschrijvers uit de VS zijn toegelaten)

(95/S 32-15258/NL)

1. **Aanbestedende dienst:** Rijksgebouwendienst Directie Noord, Eendrachtskade z.z. 10, Postbus 108, NL-9700 AC Groningen.
Tel. (050) 65 79 11. Telefax (050- 14 61 20).
2. **Categorie van de dienst en beschrijving, CPC-indeling:**
CPV: 70321200.
Categorie 14: Onderhoudsdiensten; CPC-indeling 82202.
het onderhoud van gebouwen op basis van bestekken. De dienst omvat:
het verrichten van (technisch) onderhoud aan één of meerdere utiliteitsgebouwen en/of instanties, waarbij sprake is van het in stand houden van de functie van het gebouw en/of installatie.
partijen 2, 6, 9: het verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan werktuigbouwkundige installaties in utiliteitsgebouwen, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties: partij 2, ongeveer 4 lokaties bruto gebouwoppervlakte ongeveer 58 000 m², partij 6, ongeveer 80 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 76 500 m², partij 9, ongeveer 5 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 27 000 m²,
partijen 1, 5, 8: verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan elektro, beveiligings- en noodinstallaties en automatische deuren in utiliteitsgebouwen, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties: partij 1, ongeveer 4 lokaties, bruto gebouwoppervlakte 58 000 m²; partij 5, ongeveer 80 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 76 500 m²; partij 8, ongeveer 5 lokaties, bruto gebouwoppervlakte 27 000 m²;
partijen 3, 4, 7, 10 tot en met 13: het verrichten van periodieke controle- en onderhoudswerkzaamheden aan werktuigbouwkundige, elektrotechnische installa-

ties en automatische deuren in utiliteitsgebouwen, alsmede het opheffen van tijdens de contractduur optredende storingen aan de betreffende installaties: partij 3, ongeveer 5 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 42 500 m²; partij 4, ongeveer 9 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 66 500 m²; partij 7, ongeveer 1 lokatie, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 17 400 m²; partij 10, ongeveer 7 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 49 000 m²; partij 11, ongeveer 44 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 57 500 m²; partij 12, ongeveer 43 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 81 200 m², partij 13, ongeveer 36 lokaties, bruto gebouwoppervlakte ongeveer 66 800 m²;

(alle aantallen bij de volgende partijen zijn bij benadering weergegeven:)

partij 14, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Kone-Starlift BV op 15 lokaties: 23 personenliften, 2 kleingoederenliften, 2 plateauliften voor gehandicapten;

partij 15, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Otis B op 11 lokaties: 4 WL gearless personenliften, 6 WL personenliften, 4 personenliften, 5 kleingoederenliften;

partij 16, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Schindler Liften BV op 10 lokaties: 3 WL personenliften, 10 personenliften, 2 kleingoederenliften.

partij 17, liften hoofdzakelijk van het fabrikaat Thyssen De Reus BV op 18 lokaties: 11 personenliften, 6 kleingoederenliften, 1 plateaulift voor gehandicapten, 12 trapliften voor gehandicapten;

partij 18, liften van diverse fabrikaten op 18 lokaties: 26 personenliften, 3 goederenliften, kleingoederenlift, 1 plateaulift voor gehandicapten;

partij 19, gevelliften en gevelladders op 11 lokaties: 8 gevelliften op rails, 9 gevelladders op rails.

3. **Leveringsplaats:** Partijen 4, 8, 9 en 12: provincie Groningen;

partijen 3 en 11: provincie Friesland;

partijen 5, 6, 7 en 13: provincie Drenthe;

partijen 1 en 2: provincie Friesland-Drenthe;

partij 10: provincie Groningen-Drenthe;

partijen 14 tot en met 19: provincie Groningen-Friesland-Drenthe.

4. a), b) -

c) **Verplichting tot vermelding van de namen en de beroepskwalificaties van het personeel:** De namen en beroepskwalificaties van de staf en het personeel dat met het verrichten van de diensten wordt belast dienen in een opgave te worden vermeld (artikel 32, lid 2, sub a) van de Richtlijn 92/50/EEG).

5. *Verdeling in percelen:* De aanbesteding vindt per partij plaats. Gegadigden kunnen voor één of meerdere partijen van de betrokken diensten inschrijven.
6. *Aantal dienstverleners dat tot de inschrijving zal worden uitgenodigd:* Wanneer het aantal in aanmerking komende gegadigden voor een partij groter is dan vijf, wordt door middel van loting onder toezicht van een notaris het aantal gegadigden teruggebracht tot vijf, met dien verstande dat iedere geselecteerde gegadigde maximaal maar voor vijf partijen wordt uitgenodigd. Ondernemingen die tot een concern behoren kunnen tezamen niet meer dan een uitnodiging per partij ontvangen.
7. *Varianten:* Het indienen van varianten op enig gebied is niet toegestaan.
8. *Looptijd van de overeenkomst of termijn voor het voltooien van de dienst:* Voor alle partijen geldt een looptijd van één jaar met een mogelijkheid tot maximaal drie keer een jaarlijkse verlenging (artikel 11, lid 3, sub f) van de Richtlijn 92/50/EEG).
9. *Rechtsvorm van de combinatie:* Een (tijdelijke) combinatie van meerdere dienstverleners kan zich aanmelden als een gegadigde. Bij gunning zal een gezamenlijke ondertekende verklaring moeten worden overgelegd door de (tijdelijke) combinatie van dienstverleners, dat alle leden van de combinatie zich gezamenlijk en hoofdelijk aansprakelijk stellen voor de volledige en juiste voering van de financiële en technische aspecten van de opdracht.
10. a) -
b) *Uiterste datum voor de ontvangst van de aanvragen tot deelneming:* 21.3.1995 (12.00)
c) *Adres:* Zie punt 1, contactpersoon: de heer ing. J. Pekelaer, tel. (050) 65 79 75.
d) *Taal of talen:* Nederlands.
11. *Uiterste datum voor de verzending van de uitnodigingen tot inschrijving:* 1.9.1995.
12. -
13. *Minimumeisen:* Gegevens over de eigen situatie van de gegadigde, alsmede de economische en technische minimumeisen waaraan de gegadigde moet voldoen:
 - 1) een duidelijke omschrijving van de rechtsvorm en de bedrijfsvorm van de onderneming (zelfstandig, een vestiging, een dochter- of werkmaatschappij).

- Indien de gegadigde een vestiging, dochter- of werkmaatschappij van een onderneming is, dan dient de onderneming een ondertekende verklaring te verstrekken, waarin staat dat zij zich aansprakelijk stelt voor de volledige en juiste voering van de financiële en technische aspecten van de opdracht;
- 2) afdoende bewijs dat omstandigheden zoals vermeld in artikel 29 van Richtlijn 92/50/EEG zich niet voordoen of hebben voorgedaan;
 - 3) een attest als bedoeld in artikel 30, lid 2 van de Richtlijn 92/50/EEG of een ondertekende verklaring dat de gegadigde is ingeschreven in het beroeps- of handelsregister in het land van herkomst;
 - 4) een recent afgegeven ondertekende verklaring, van een in één der Lid-Staten van de EU gevestigde en te goeder naam en faam bekenstaande financiële instelling, waaruit blijkt dat de financiële draagkracht van de gegadigde zodanig is, dat hij een opdracht als bedoeld in onderhavige aankondiging volledig tot stand kan brengen (artikel 31, lid 1, sub a) van de Richtlijn 92/50/EEG);
 - 5) een bewijs van verzekering tegen beroepsrisico's, als bedoeld in artikel 31, lid 1, sub a) van de Richtlijn 92/50/EEG; de dekking dient minimaal 3 000 000 Fl., exclusief BTW, per gebeurtenis te bedragen;
 - 6) een verklaring met betrekking tot de omzet betreffende de diensten, als vermeld in de aankondiging, over de laatste drie boekjaren, als bedoeld in artikel 31, lid 1, sub c) van de Richtlijn 92/50/EEG. Hierbij geldt bij de betreffende partijen een minimumeis ten aanzien van de omzet per jaar per partij exclusief BTW van: partijen 5 en 9, 500 000 Fl.; partijen 6, 7, 8, 10, 11 en 13, 1 000 000 Fl.; partijen 1, 2, 3, 4 en 12, 1 500 000 Fl.; partijen 14 tot en met 19, 500 000 Fl.;
 - 7) de gegadigde overlegt afdoende bewijs waaruit blijkt dat voldoende kennis en vaardigheden in de onderneming aanwezig zijn om een opdracht als bedoeld in onderhavige aankondiging volledig tot stand te kunnen brengen (artikel 32, lid 1 van de Richtlijn 92/50/EEG). Hiertoe overlegt de gegadigde een lijst van de voornaamste diensten, in relatie tot de in onderhavige aankondiging bedoelde diensten, die de gegadigde gedurende de afgelopen drie jaar heeft verricht, met vermelding van het bedrag, het daarmee gemoeide gebouwoppervlakte, omvang en aard van de installaties, de datum en de publiek- of privaatrechtelijke instanties waarvoor zij bestemd waren (artikel 32, lid 2, sub b) van de Richtlijn 92/50/EEG). De gegadigde overlegt tevens diploma's waaruit de technische bekwaamheid blijkt, zoals deze zijn aangeduid in artikel 32, lid 2, sub a) van de Richtlijn 92/50/EEG). Gegadigden voor de partijen in de discipline lift- en transport-techniek dienen daarnaast te leveren een overzicht van training en opleiding, in het bijzonder in relatie tot de liftinstallaties in de betreffende partij, in de afgelopen twee jaren, en een visie desbetreffend voor de komende twee jaren, alsmede een overzicht van kwantiteiten, training en opleiding in aantallen en uren en kwaliteiten in soorten en resultaten;
 - 8) de gegadigde levert een opgave van de gemiddelde jaarlijkse personeelsbezetting onder vermelding van de te onderscheiden disciplines (bouwkundig,

werktuigbouwkundig, elektronisch, lift- en transporttechniek), van de onderneming van de gegadigde en de omvang van haar staf gedurende de laatste drie jaar, overeenkomstig artikel 32, lid 2, sub d) van de Richtlijn 92/50/EEG);

- 9) de gegadigde of diens gemachtigde levert een onderbouwde verklaring waaruit blijkt dat de gegadigde kan waarborgen dat gegadigde, bij dringende aangelegenheid, op eerste verzoek van de directie, binnen twee uur ten kantore van de directie, dan wel ter plaatse van het werk aanwezig kan zijn. Bij niet dringende aangelegenheden dient de gegadigde of diens gemachtigde op verzoek uiterlijk binnen 24 uur beschikbaar te zijn (artikel 32, lid 2, sub f) van de Richtlijn 92/50/EEG);
- 10) voor de partijen 1, 2, 5, 6, 8 en 9 dient de gegadigde, op afroep van de opdrachtgever, binnen twee uur een aanvang te hebben gemaakt met het verhelpen van gemelde storingen en/of calamiteiten, waarbij de herstelwerkzaamheden zo spoedig als mogelijk zullen worden afgerond. De gegadigde dient voor het verhelpen van storingen en/of calamiteiten gedurende alle etmalen in het jaar en 24 uur per etmaal bereikbaar en beschikbaar te zijn. De gegadigde overlegt een lijst waarin aangegeven de plaats van waaruit de "service-dienst" opereert, de organisatiestructuur, de bereikbaarheid met behulp van communicatiemiddelen en het aantal vervoermiddelen die zullen worden ingezet (artikel 32, lid 2, sub e) van de Richtlijn 92/50/EEG). Uit de stukken dient te blijken dat invulling van de gestelde eisen is gewaarborgd;
- 11) de gegadigde levert een door de gegadigde ondertekende verklaring waaruit de bereidheid blijkt tot het eventueel ondergaan van een antecedentenonderzoek en een onderzoek naar de betrouwbaarheid van gegadigde en door of namens gegadigde in te schakelen onderaannemers;
- 12) de gegadigde overlegt een gespecificeerde opgave van het gedeelte van de opdracht dat de gegadigde eventueel voornemen is in onderaanneming te geven. De onderaannemers van de gegadigde zijn gehouden aan de voor de gegadigde geldende voorschriften en nadere eisen. De gegadigde voor partijen in de discipline lift- en transporttechniek levert een schriftelijke verklaring dat geen gedeelte van een opdracht voor een partij groter dan 25% van die opdracht onderuitbesteed zal worden aan derden;
- 13) de gegadigde voor partijen in de discipline lift- en transporttechniek levert een schriftelijke verklaring uitsluitend reparaties te zullen verrichten met toepassing van materialen en onderdelen van het oorspronkelijke fabrikaat van de betreffende installaties en de daartoe vanwege de fabrikant aangewezen of geleverde gereedschappen aan te wenden. De gegadigde dient aan te tonen, dat hij voor onderhoud, storing opheffen en reparaties noodzakelijke (reserve) onderdelen van het oorspronkelijke fabrikaat van de betreffende installaties op voorraad heeft en houdt;
- 14) de gegadigde levert een door de gegadigde ondertekende verklaring waaruit blijkt dat gegadigde, en door of namens gegadigde in te schakelen onderaannemers, geen strafbare feiten naar Nederlands strafrecht zullen plegen dan

wel hebben gepleegd, gericht op het verkrijgen van de opdracht en dat zij bij het financieren en uitvoeren van deze opdracht geen gebruik hebben gemaakt, respectievelijk zullen maken, van geld dat verkregen is door het plegen van strafbare feiten naar Nederlands strafrecht.

14. *Gunningscriteria*: De inschrijver met de economisch meest voordelige aanbieding.

De bij de gunning van de partijen aan te leggen criteria zullen nader vermeld staan in de uitnodiging tot inschrijving, waarbij onder andere wordt gekeken naar de responstijd, met betrekking tot te leveren prestatie, de inschrijvingsprijs en/of tarieven en dergelijke, als bedoeld in artikel 36, lid 1, sub a) van de Richtlijn 92/50/EEG).

15. *Overige inlichtingen*: Contracten en overige juridische aspecten zullen onderworpen zijn aan het Nederlands recht. Op het werk is de Nederlandse sociale wetgeving van toepassing.

De gegadigde moet alle op de dienst betrekking hebbende bescheiden in de Nederlandse taal stellen; leidinggevend personeel op het werk en alle contactpersonen met de opdrachtgever en diens vertegenwoordiger(s) moeten de Nederlandse taal beheersen.

Het bestek met bijlagen zal worden toegestuurd aan degenen die een uitnodiging tot inschrijving zullen ontvangen.

De te overleggen stukken, als bedoeld in onderhavige aankondiging, in ordners gebundeld, in volgorde van en met een verwijzing naar de hoofdstukindeling en subnummering van onderhavige aankondiging aanleveren.

De termijn voor de ontvangst van de aanbiedingen zal worden gesteld op 26 dagen.

16. *Datum van verzending van de aankondiging*: 10.2.1995.

17. *Datum van ontvangst van de aankondiging*: 10.2.1995.

BIJLAGE 4

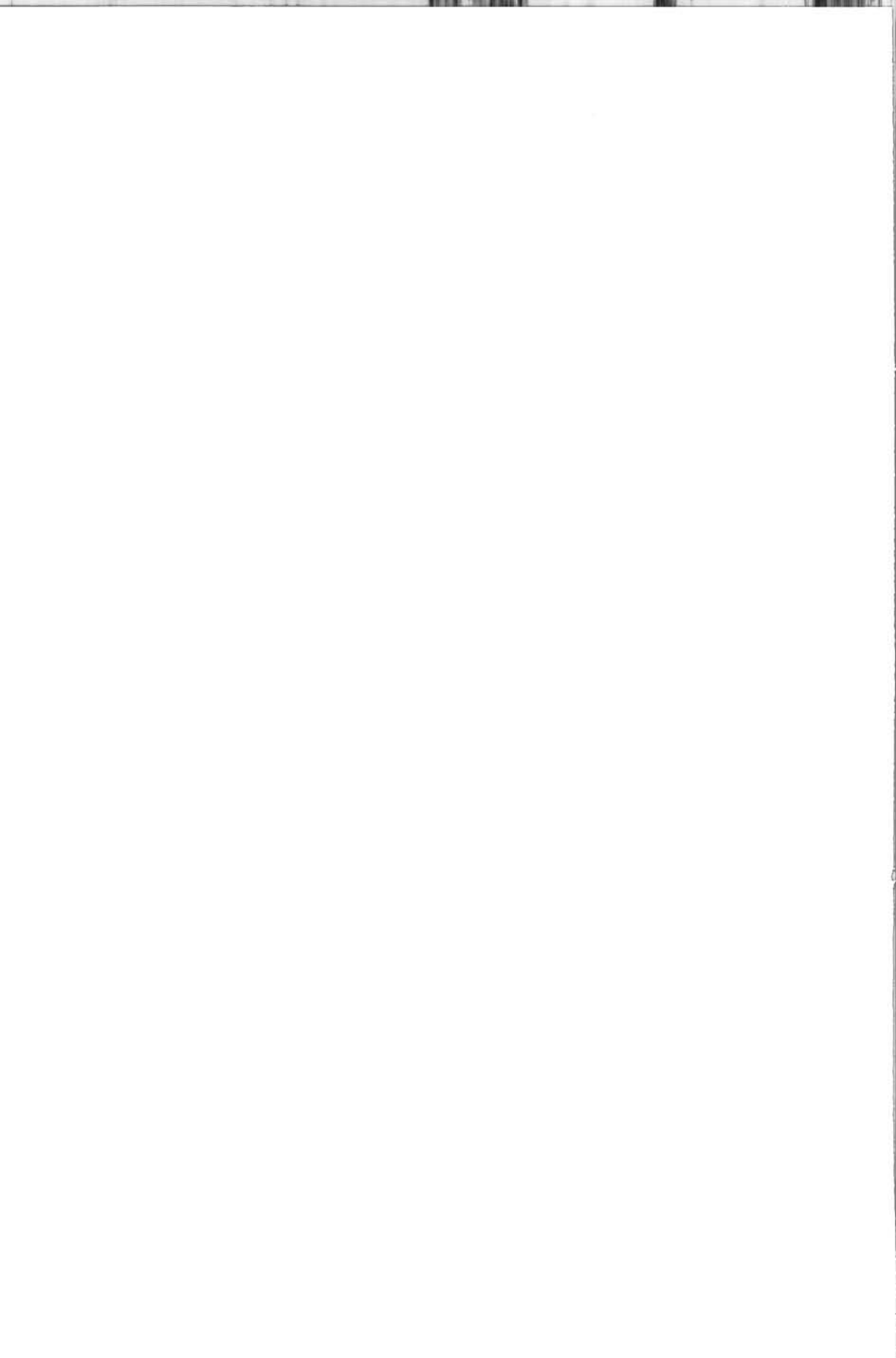
CRITERIA BIJ DE ERKENNING VAN AANNEMERS IN BELGIË

Klasse	Maximum bedrag		Criteria							
			Eigen vermogen	Omzet	Werkreferenties			Tewerkstelling		
	Per werk	Van de totale werken in uitvoering			Aantal	Van een categorie (uitgezonderd de categorieën U en V) ten bedrage van	Van de onder-categorieën en de categorieën U en V ten bedrage van	Arbeider (Type A)	Arbeider (Type B*)	Kader
1	5.500.000	27.500								
2	11.000.000	88.000.000	1.800.000	16.000.000	2 of 3 of 4 of 5	3.575.000 2.200.000 1.512.000 1.100.000	2.502.500 1.540.000 1.058.400 770.000	3	3	1
3	20.000.000	160.000.000	3.400.000	30.000.000	2 of 3 of 4 of 5	7.150.000 4.400.000 3.025.000 2.200.000	5.005.000 3.080.000 2.117.500 1.540.000	5	4	1
4	36.000.000	280.000.000	6.000.000	54.000.000	2 of 3 of 4 of 5	13.000.000 8.000.000 5.500.000 4.000.000	9.100.000 5.600.000 3.850.000 2.800.000	8	5	1

Tabel IV.1 Erkenning van aannemers in België

5	73.000.000	580.000.000	12.400.000	110.000.000	2 of 3 of 4 of 5	23.400.000 14.400.000 9.900.000 7.200.000	16.380.000 10.080.000 6.930.000 5.040.000	13	8	2
6	130.000.000	1.040.000.000	22.000.000	200.000.000	2 of 3 of 4 of 5	47.450.000 29.200.000 20.075.000 14.600.000	33.215.000 20.440.000 14.052.500 10.220.000	23	12	5
7	215.000.000	1.720.000.000	36.000.000	430.000.000	2 of 3 of 4 of 5	84.500.000 52.000.000 35.750.000 26.000.000	59.150.000 35.400.000 25.025.000 18.200.000	44	23	9
8		10.50.000.000	72.000.000	750.000.000	2 of 3 of 4 of 5	139.750.000 86.000.000 59.125.000 43.000.000	97.825.000 60.200.000 41.387.500 30.100.000	83	44	15

Opgelet: - in de categorieën U en V geldt een vermindering met 30% inzake omzet, arbeiders en kader
 - in de deelcategorie D23 geldt een vermindering met 30% inzake omzet, werkreferenties, arbeiders en kader en een vermindering met 50% inzake eigen vermogen.



BIJLAGE 5

GUNNINGSRESULTATEN PER DIRECTIE

In het PbEg van 10 augustus 1995 wordt het resultaat van de Europese aanbesteding door de Rgd gegeven (per regionale Rgd-directie).

De belangrijkste kenmerken per Rgd-directie zijn:

Rgd-Noord

- uiteindelijk zijn zeventien van de oorspronkelijke negentien percelen gegund (de percelen vier en negentien zijn niet Europees aanbesteed, Rgd-Noord vond geen geschikte aannemer omdat de prijs te hoog bleek).

Gunning:

- twaalf percelen op 30-6-1995
vijf percelen op 7-7-1995
- ontvangen offertes per perceel (dus achtereenvolgens het aantal binnengekomen offertes, het aantal percelen waarvoor dat geldt en het totaal aantal bedrijven dat offereerde:

offertes per perceel	percelen/	totaal
6	-	-
5	12	60
4	1	4
3	-	-
2	1	2
1	3	3

(in totaal 69 offertes ontvangen voor zeventien percelen)

- vijftien bedrijven hebben uiteindelijk het werk in de wacht gesleept. Daarvan hebben twee bedrijven elk twee percelen gegund gekregen (allemaal Nederlandse bedrijven).
- totale prijs (exclusief BTW) *f* 1.619.825,-
perceel met de laagste prijs *f* 26.063,-
perceel met de hoogste prijs *f* 195.100,-

gemiddelde prijs/perceel *f* 95.284,-

Rgd-Oost

- uiteindelijk 21 percelen aanbesteed

Gunning:

- twee percelen op 23-6-1995
acht percelen op 26-6-1995
elf percelen op 27-6-1995
- ontvangen offertes per perceel (achtereenvolgens het aantal binnengekomen offertes, het aantal percelen en het totaal aantal bedrijven dat offereerde):

offertes per perceel	percelen/	totaal
6	-	-
5	14	70
4	-	-
3	2	6
2	5	10
1	-	-

(in totaal 86 offertes ontvangen voor 21 percelen)

- vijftien bedrijven hebben uiteindelijk het werk in de wacht gesleept (allemaal Nederlandse bedrijven).
- totale prijs (exclusief BTW) *f* 2.033.483,-
perceel met de laagste prijs *f* 13.150,-
perceel met de hoogste prijs *f* 206.598,-
gemiddelde prijs/perceel *f* 96.833,-

NB: van vijf percelen is de omzet geschat.

Rgd-Noord-West

- uiteindelijk twintig percelen aanbesteed (één perceel is later, maar niet Europees aanbesteed).

Gunning:

- twintig percelen op 23-6-1995.
- ontvangen offertes per perceel (dus achtereenvolgens het aantal binnengekomen offertes, het aantal percelen waarvoor dat geldt en het totaal aantal bedrijven dat offereerde):

offertes per perceel	percelen/	totaal
6	-	-
5	13	65
4	1	4
3	3	9
2	1	2
1	2	2

(in totaal 82 offertes ontvangen voor twintig percelen)

- achttien bedrijven hebben uiteindelijk het werk in de wacht gesleept (allemaal Nederlandse bedrijven).
- totale prijs (exclusief BTW) *f* 4.567.152,-
- perceel met de laagste prijs *f* 19.141,-
- perceel met de hoogste prijs *f* 440.600,-
- gemiddelde prijs/perceel *f* 228.358,-

Rgd-Zuid-West

- uiteindelijk vijftien percelen aanbesteed

Gunning:

- vier percelen op 7-6-1995
- vijf percelen op 23-6-1995
- zes percelen op 26-6-1995
- ontvangen offertes per perceel (achtereenvolgens het aantal binnengekomen offertes, het aantal percelen) waarvoor dat geldt en het totaal aantal bedrijven dat geoffreerd heeft:

offertes per perceel	percelen/	totaal
6	-	-
5	9	45
4	2	8
3	-	-
2	-	-
1	4	4

(in totaal 57 offertes ontvangen voor vijftien percelen)

- we hebben geen gegevens van Zuid-West over het aantal bedrijven dat uiteindelijk het werk in de wacht heeft gesleept.

- totale prijs (exclusief BTW)	f 2.962.001,-
perceel met de laagste prijs	f 31.560,-
perceel met de hoogste prijs	f 363.850,-
 gemiddelde prijs/perceel	 f 197.467,-

NB: van vier percelen is de omzet geschat.

Rgd-Den Haag en omstreken (GEO)

- uiteindelijk 26 percelen aanbesteed (de overige zes zijn onder meer vanwege veiligheidsredenen buiten de Europese aanbestedingsprocedure gehouden).

Gunning:

- twee percelen op 29-6-1995
- dertien percelen op 30-6-1995
- vier percelen op 3-7-1995
- zes percelen op 6-7-1995
- één perceel op 26-7-1995
- ontvangen offertes per perceel (achtereenvolgens het aantal binnengekomen offertes, het aantal percelen) waarvoor dat geldt en het totaal aantal bedrijven dat offereerde:

offertes per perceel	percelen/	totaal
6	-	-
5	16	80
4	4	16
3	1	3
2	1	2
1	4	4

(in totaal 105 offertes ontvangen voor 26 percelen)

- 24 bedrijven hebben uiteindelijk het werk in de wacht gesleept (allemaal Nederlandse bedrijven).
- totale prijs (exclusief BTW) f 6.420.492,-
- perceel met de laagste prijs f 57.288,-
- perceel met de hoogste prijs f 611.235,-
- gemiddelde prijs/perceel f 246.942,-

Rgd-Zuid

- uiteindelijk vijftien percelen aanbesteed.

Gunning:

- drie percelen op 27-6-1995
twaalf percelen op 30-6-1995
- ontvangen offertes per perceel (achtereenvolgens het aantal binnengekomen offertes, het aantal percelen) waarvoor dat geldt en het totaal aantal bedrijven dat geoffreerd heeft:

offertes per perceel	percelen/	totaal
6	2	12
5	7	35
4	-	-
3	-	-
2	-	-
1	6	6

(in totaal 53 offertes ontvangen voor vijftien percelen)

- vijftien bedrijven hebben uiteindelijk het werk in de wacht gesleept (allemaal Nederlandse bedrijven).
- totale prijs (exclusief BTW) *f* 2.348.580,-
perceel met de laagste prijs *f* 11.175,-
perceel met de hoogste prijs *f* 356.800,-

gemiddelde prijs/perceel *f* 156.572,-

NB: van drie percelen is de omzet geschat.



BIJLAGE 6

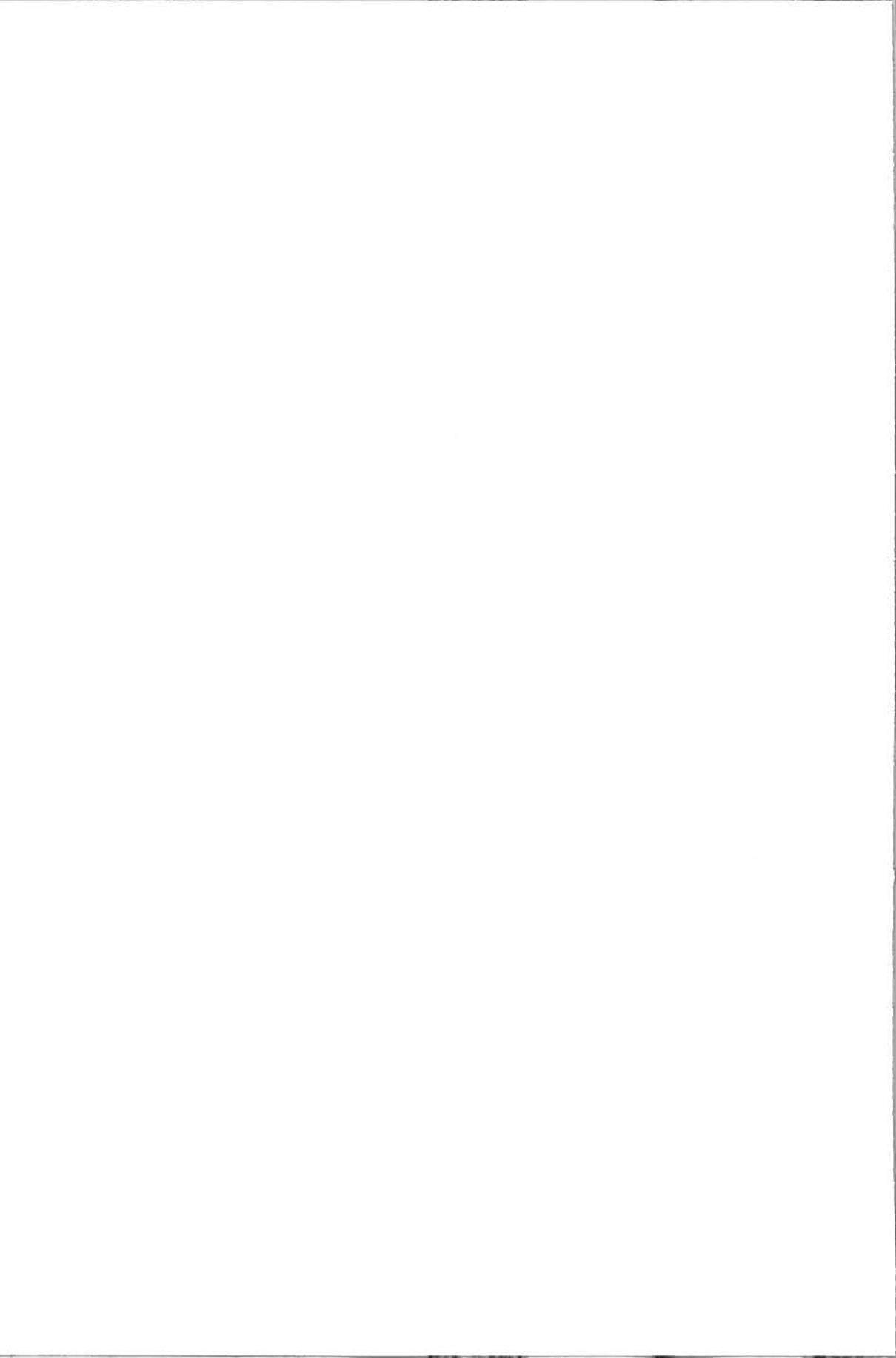
TRANSPORTTECHNIEK IN 1994 EN 1995

Tabel VI.1 Cijfers transporttechniek 1994 en 1995

	Oprachten/ percelen	Aantal bedrijven	Installaties (totaal)	Service- personeel (gemiddelde)	Gem. omzet op onderhoud (in mln.)
Noord					
1994	11	11	136	123	30,4
1995	10	8	146	135	34,4
In 1995 zijn 4 bedrijven afgevallen, die in 1994 een opdracht hadden (voor in totaal 12 installaties)					
Oost					
1994	13	11	204	137	35,2
1995	6	4	216	74	19,3
In 1995 zijn 8 bedrijven afgevallen, die in 1994 een opdracht hadden (voor in totaal 112 installaties)					
Noord-West					
1994	13	12	268	158	44,1
1995	7	5	222	184	51,4
In 1995 zijn 7 bedrijven afgevallen, die in 1994 een opdracht hadden (voor in totaal 44 installaties)					
Zuid-West:					
1994	10	10	138	146	37,7
1995	4	4	127	193	53,4
In 1995 zijn 9 bedrijven afgevallen, die in 1994 een opdracht hadden (voor in totaal 12 installaties)					
GEO					
1994	14	13	**	128	32,6
1995	5	5	**	156	43,6
In 1995 zijn 9 bedrijven afgevallen, die in 1994 een opdracht hadden (voor in totaal een onbekend aantal installaties)					
Zuid					
1994	12	10	173	146	42,7
1995	8	7	172	137	35,4
In 1995 zijn 3 bedrijven afgevallen, die in 1994 een opdracht hadden (voor in totaal 23 installaties)					

Bron: Rgd-directies

** De directie GEO heeft geen gegevens voorhanden over het totaal aantal installaties.



BIJLAGE 7

VRAGENLIJST ENQUÊTE MEI 1996

A) ALGEMENE GEGEVENS

1. Wilt u zo vriendelijk zijn de volgende gegevens over uw bedrijf in te vullen?

NAAM VAN HET BEDRIJF

ADRES VAN HET BEDRIJF

POSTCODE EN GEMEENTE

UW NAAM

B) INSTALLATIE-ONDERHOUD 1994

Volgens gegevens die de Rgd ons heeft verstrekt, had u in 1994 een opdracht van de Rgd voor het onderhouden van installaties. In dit blok gaan we daar nader op in. Allereerst stellen we enkele vragen over de omzet en de personeelsomvang van uw bedrijf in 1994.

2. Wat was in 1994 de totale omzet van uw bedrijf? *f*
(excl. BTW; invullen a.u.b.)
- 3a. Wat was in 1994 de totale personeelsomvang van uw bedrijf? (invullen a.u.b.)
- | | | |
|--------|-------|----------|
| TOTAAL | | PERSONEN |
|--------|-------|----------|
- 3b. Wilt u daarbij onderscheid maken naar het uitvoerend personeel binnen de verschillende disciplines en de staf (directeur/eigenaar, leidinggevend en administratief personeel)? (invullen a.u.b.)
- | | | |
|--------------------|-------|----------|
| BOUWKUNDIG | | PERSONEN |
| WERKTUIGBOUWKUNDIG | | PERSONEN |
| ELEKTROTECHNIEK | | PERSONEN |
| TRANSPORTTECHNIEK | | PERSONEN |
| STAF | | PERSONEN |
-
- 4a. Klopt het dat uw bedrijf in 1994 in opdracht van de Rgd één of meer installaties onderhield?
- | | |
|-------|--------|
| 0 JA | |
| 0 NEE | naar C |
- 4b. Welke Rgd-directie(s) heeft uw bedrijf die opdracht(en) verstrekt? (meer antwoorden zijn mogelijk)
- | | |
|---------------------------------|--|
| 0 DIRECTIE NOORD | |
| 0 DIRECTIE NOORD-WEST | |
| 0 DIRECTIE OOST | |
| 0 DIRECTIE DEN HAAG EN OMGEVING | |
| 0 DIRECTIE ZUID-WEST | |
| 0 DIRECTIE ZUID | |
-

-
5. Op welke discipline(s) had de opdracht betrekking?
(meer antwoorden zijn mogelijk)
- BOUWKUNDIG
- WERKTUIGBOUWKUNDIG
- ELEKTROTECHNIEK
- (LIFT- EN) TRANSPORTTECHNIEK

6a. Wat was de omvang van de Rgd-opdracht in gulden?
(excl. BTW; invullen a.u.b.)

f

6b. Wat was in 1994 de totale omzet van de
discipline(s) waartoe de Rgd-opdracht(en)
behoorden? (excl. BTW; invullen a.u.b.)

f

C) EUROPEES AANBESTEDEN IN 1995

Eind 1994 kondigde de Rgd aan dat alle onderhoudswerken aan installaties waarvan de contracten op 30 juni 1995 of daarna afliepen, zouden worden gebundeld en via de Europese regels aanbesteed zouden gaan worden. Dit Europese aanbestedingsproces is gefaseerd verlopen. Bedrijven konden zich aanmelden, waarna bekeken werd of ze voldeden aan de voorselectiecriteria. Vervolgens werd via loting bepaald welke bedrijven uitgenodigd werden zich in te schrijven. In dit vragenblok gaan we nader op deze procedure in.

7a. In februari 1995 werden de uit te besteden werken
(verdeeld in percelen) bekend gemaakt.

Was u op dat moment op de hoogte van de nieuwe
aanbestedingsprocedure van de Rgd?

JA

NEE

naar 8a

7b. Zo ja, hoe wist u van de nieuwe procedure?

DE RGD HEEFT ONS MET EEN BRIEF OP DE
HOOGTE GESTELD

VIA AANKONDIGINGEN IN COBOUW, HET
STAATSBLAD OF HET PUBLIKATIEBLAD VAN
DE EG

VIA COLLEGA-BEDRIJVEN

VIA DE BRANCHEORGANISATIES

ANDERS, NL

8a.	Vanaf februari 1995 konden geïnteresseerde bedrijven zich aanmelden voor de percelen. Heeft u (begin 1995) bij de Rgd gemeld dat u bedrijf interesse had in één of meer percelen?	0 JA 0 NEE	naar 9a
8b.	Waarom heeft u zich niet aangemeld?	0 NIET GEÏNTERESSEERD IN DE OPDRACHT 0 KON NIET AAN DE CRITERIA VOLDOEN 0 WISTEN HET NIET OF TE LAAT 0 ANDERS, NL.....	naar 11a naar 11a naar 11a naar 11a
9a.	Alleen bedrijven die aan de voorselectiecriteria voldeden, konden verder in de procedure. Is uw bedrijf door de voorselectie gekomen?	0 JA 0 NEE	naar 10a
9b.	Zo nee, wat was daarvan de reden?	0 VOLDEDEN NIET AAN DE CRITERIA 0 GEGEVENS WAREN ONVOLLEDIG 0 TE LAAT INGESTUURD 0 ANDERS, NL.....	naar 11a naar 11a naar 11a naar 11a
10a.	Onder de bedrijven die voldeden aan de criteria is vervolgens geloot. De (maximaal vijf) bedrijven die na loting overbleven, werden vervolgens uitgenodigd een inschrijving te doen. Het werk werd gegund aan het bedrijf met de economisch voordeligste aanbieding. Heeft uw bedrijf deelgenomen aan de lotingsprocedure?	0 JA 0 NEE	naar 11a
10b.	Zo ja, is uw bedrijf uitgenodigd voor inschrijving?	0 JA 0 NEE	naar 11a
10c.	Heeft u het perceel waarvoor uw bedrijf zich had ingeschreven gegund gekregen?	0 JA 0 NEE	naar 11a

TOT SLOT

- 11a. Gaat uw bedrijf in de toekomst opnieuw (of alsnog) meedingen wanneer de Rgd haar installatie-onderhoud via de Europese richtlijnen gaat aanbesteden?
- 0 JA
0 NEE

- 11b. Kunt u uw antwoord toelichten? TOELICHTING:

-
12. Heeft u nog vragen of opmerkingen over de Europese aanbesteding van het installatie-onderhoud?
- 0 JA
0 NEE

RUIMTE VOOR OP- EN AANMERKINGEN:



BIJLAGE 8

RESPONS-ANALYSE ENQUÊTE

In het enquête-onderzoek zijn de installatiebedrijven ondervraagd die in 1994 in opdracht van de Rgd onderhoud verrichten en dat in 1995 niet meer deden. Doel van het enquête-onderzoek was te bekijken of de aanbestedingsprocedure van 1995 had geleid tot andere structuurkenmerken van de bedrijven die het onderhoud uitvoerden. De gegevens die de enquête zou opleveren moesten de reeds voorhanden zijnde gegevens van de Rgd (over bedrijven die vanaf 1995 onderhoud uitvoerden) aanvullen.

Over het enquête-onderzoek zijn de volgende opmerkingen te maken:

- Er zijn 121 vragenlijsten verstuurd, waarvan er 2 onbestelbaar bleken. Van de 62 geretourneerde lijsten waren er 58 bruikbaar waren voor een nadere analyse. In het getal van 121 zijn de bedrijven met meerdere vestigingen verdisconteerd. De meeste van deze bedrijven hebben ervoor gekozen om slechts een formulier terug te sturen (zoals GTI, NIB). Dit komt neer op een bruto-respons van 53% (totaal geretourneerd, inclusief onbestelbaar en niet-ingevuld) en een netto-respons van 49% (bruikbare geretourneerde vragenlijsten). De respons in Oost en Zuid was wat beter dan in Noord en Noord-West. De bedrijven die de vragenlijst wel terugstuurden, maar niet invulden, waren bedrijven die slechts correctief onderhoud uitvoerden, naar eigen zeggen geen installaties onderhielden of in het verleden vooral als leverancier waren opgetreden en niet als onderhoudsbedrijf. De verdeling over de verschillende Rgd-directies is opgenomen in tabel VIII.1.

Tabel VIII.1 Verdeling respons over Rgd-directies

Rgd Directie	Verstuurd	Geretourneerd (bruikbaar)	Onbestelbaar	Niet ingevuld
Noord	28	10	0	1
Noord-West	53	24	2	1
Zuid-West	-	-	-	-
Oost	18	10	0	2
Geo	1	0	0	0
Zuid	21	14	0	1
Totaal	121	58	2	5

Tabel VIII.2 Verdeling naar vakgebieden

Vakgebied	Abs.	%
Bouwkunde	9	23
Werktuigbouwkunde	12	31
Elektrotechniek	14	36
Lift- en transporttechniek	3	8
Onbekend	1	2
Totaal	39	100

- De vakgebieden die bedrijven in huis hebben om de Rgd opdracht te vervullen, zijn relatief eenduidig. Zelden (5%) is sprake van meer dan één vakgebied. De verdeling van de vakgebieden is opgenomen in tabel VIII.2.
- Het adressenbestand waarop de enquête is gebaseerd, is afkomstig van de Rgd-directies. Van Zuid-West hebben we geen adressen gekregen.
- In de valide respons zijn ook bedrijven opgenomen die ook in 1995 een perceel gegund zijn. Hieruit blijkt dat het Rgd-bestand niet geheel voldeed aan de uitgangspunten. Van de 58 bedrijven bleken 19 bedrijven ook in 1995 werk uit te voeren. In de analyse zijn deze bedrijven niet meegenomen. Voor de analyse waren zo uiteindelijk 39 cases bruikbaar. Overigens kan het zo zijn dat de genoemde 19 bedrijven wel in beide jaren een opdracht van de Rgd kregen, maar in 1995 een perceel in een ander district verwierven. Dit spoort met het gegeven dat deze groep over een relatief grote omzet beschikt.
- De meeste respondenten (80%) werkten in 1994 in opdracht van één Rgd-directie. Andere bedrijven werkten in opdracht van twee of meer directies. De verdeling naar opdrachtgevende directie in de respons en de verdeling in de geretourneerde formulieren op basis van het Rgd-bestand sporen redelijk met elkaar. Van de 39 bedrijven bleken er vier in een andere Rgd-directie werkzaam te zijn dan vooraf uit het Rgd-bestand bleek. Dit is een indicatie over de betrouwbaarheid van het bestand. Zie tabel VIII.3.

Tabel VIII.3 Verdeling respons over Rgd-directies

Rgd Directie	Abs.	Opdrachtgever (Rgd-directie) %
Noord	8	21
Noord-West	14	36
Oost	6	15
Zuid-West	-	-
Geo	1	3
Zuid	8	21
Onbekend	2	5
Totaal	39	101

- De schriftelijke vragenlijst bestond uit 12 vragen. Gevraagd is naar gegevens over 1994 (omzet, personeelsomvang, Rgd-directie en dergelijke) en 1995 (bekendheid Europese procedure, aanmelding, inschrijving, gunning etc.). Zie bijlage 7.
- De laatste vraag was een (open) vraag naar opmerkingen over de wijze van aanbesteding. De helft van de respondenten heeft van de mogelijkheid gebruik gemaakt. Hieruit blijkt dat het onderwerp 'leeft' onder de ondervraagde bedrijven.
- De vragenlijst is eind mei 1996 verstuurd met een verzoek om de vragen binnen twee weken terug te sturen. Daarna is een reminder verstuurd met opnieuw de mogelijkheid om binnen twee weken te retourneren. Het versturen van een reminder is zinvol geweest; de tweede ronde heeft zo'n 35% van het totaal aantal geretourneerde vragenlijsten opgeleverd.

Tenslotte kunnen we nog de volgende algemene kenmerken geven van de geanalyseerde respondenten:

- 1) De omvang van de Rgd-opdracht voor installatie-onderhoud in 1994 bedroeg gemiddeld *f* 230.000,--. Enkele zeer omvangrijke opdrachten compenseren relatief veel kleinere opdrachten. Zie ook tabel VIII.4.
- 2) De gemiddelde omvang van het soort onderhoud waartoe de Rgd-opdracht behoorde, bedroeg in 1994 *f* 5.295.000,--. Het gaat hier opnieuw om enkele zeer grote opdrachten. Zie tabel VIII.5.
- 3) De totale omzet ligt daar weer boven: gemiddeld in 1994: *f* 22.975.000,--. Zie ook tabel VIII.6
- 4) De gemiddelde personeelsomvang lag in 1994 op 114 personen. Een meer gedifferentieerd beeld van de spreiding geeft tabel VIII.7.

Tabel VIII.4 De omvang van de Rgd-opdracht (vraag 6a)

	Abs.	%
tot 50.000	11	34
van 50.000 t/m 249.999	12	38
van 250.000 t/m 499.999	4	12
van 500.000 t/m 2.499.999	5	16
Totaal	32	100.0

Tabel VIII.5 Omvang discipline-onderhoud van het bedrijf (vraag 6b)

	Abs.	%
tot 50.000	5	18
van 50.000 t/m 249.999	3	11
van 250.000 t/m 499.999	3	11
van 500.000 t/m 2.499.999	8	30
2.500.000 en meer	8	30
Totaal	27	100.0

Tabel VIII.6 Totale omzet bedrijf in klassen (vraag 2)

	Abs.	%
tot 1 miljoen	1	3
1.000.000 t/m 4.999.999	7	21
5.000.000 t/m 9.999.999	11	32
10.000.000 t/m 49.999.999	11	32
50.000.000 en meer	4	12
Totaal	34	100.0

Tabel VIII.7 Personeelsomvang in klassen (vraag 3a)

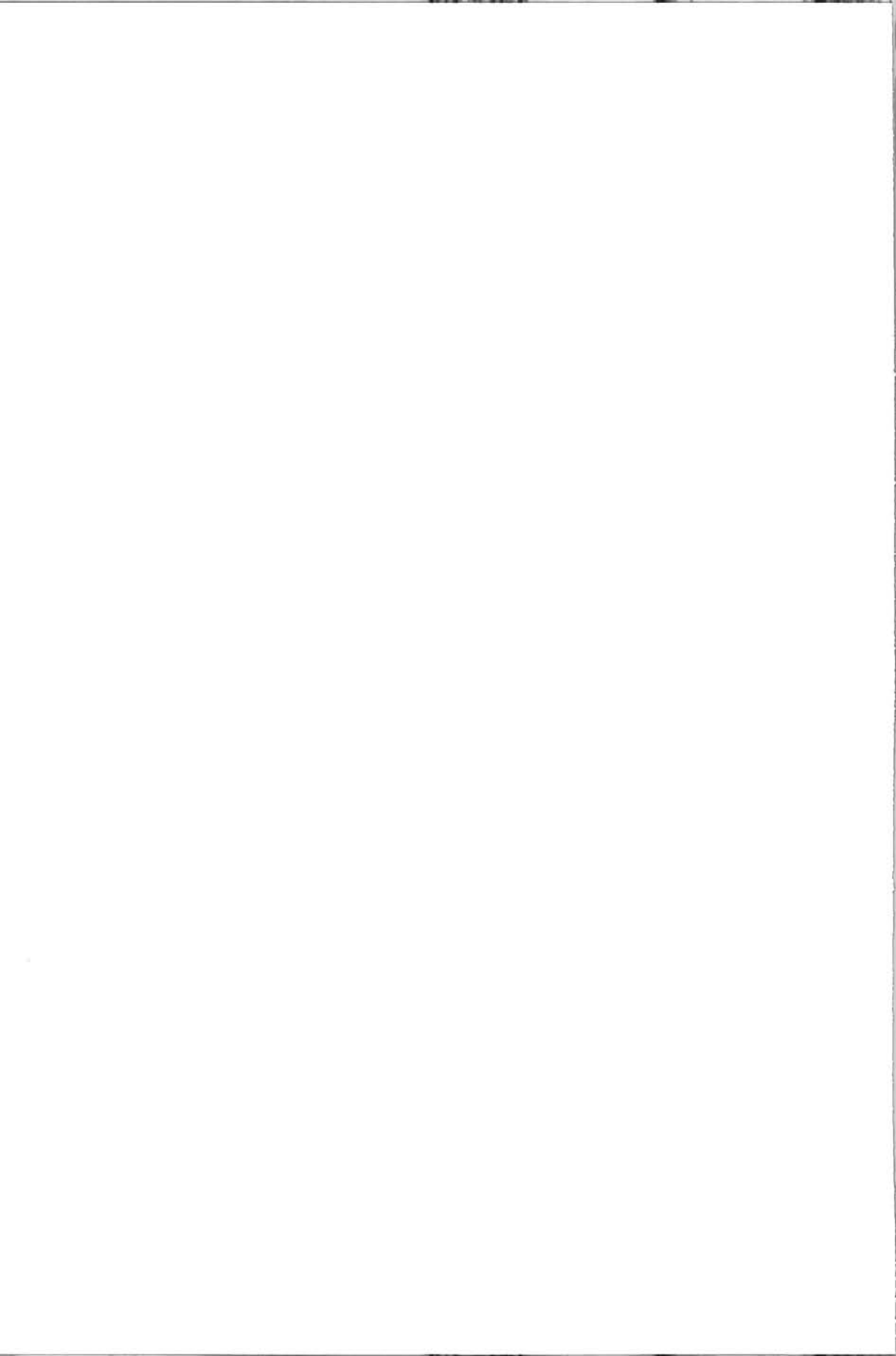
	Abs.	%
t/m 10 personen	6	16
van 11 t/m 20 personen	3	8
van 21 t/m 50 personen	10	27
van 51 t/m 100 personen	8	22
101 personen en meer	10	27
Totaal	37	100.0

VERSCHEENEN IN DE SERIE TECHNISCH- BESTUURSKUNDIGE VERKENNINGEN

1. F.H.J. Duenk en F.A.M. Hobma, 'Rijkswegentracering: coördinatie van meersporige besluitvorming'
1987/90 blz./ISBN 90-6275-329-9/f 22,90
2. F.H.J. Duenk en F.A.M. Hobma, 'Dieptedelfstoffenwinning: coördinatie van meersporige besluitvorming'
1987/77 blz./ISBN 90-6275-330-2/f 22,90
3. F.H.J. Duenk en F.A.M. Hobma, 'Luchtvaartterreinen en geluidszonering: coördinatie van meersporige besluitvorming'
1988/209 blz./ISBN 90-6275-497-X/f 50,90
4. J.G. Visser, 'Kostenvergelijking van bedrijven-terrein-ontwikkeling binnen en buiten de stad'
1988/104 blz./ISBN 90-6275-526-7/f 35,00
5. W. Wijting, 'Infrastructurale verkeersvoorzieningen: enige aspecten van rechtsbescherming bij de realisering van infrastructurale verkeersvoorzieningen, mede beschouwd in historisch perspectief'
1989/128 blz./ISBN 90-6275-534-8/f 35,-
6. Th. Bentvelsen, 'Op weg naar kengetallen van gemeentelijke volkshuisvestings-, Stadsvernieuwings- en ruimtelijke ordeningstaken'
1989/192 blz./ISBN 90-6275-533-X/uitverkocht
7. A. Graafland, 'Automatisering en informatievoorziening in Nederlandse gemeenten'
1989/251 blz./ISBN 90-6275-552-6/f 53,-
8. J.G. Wijnja en H. Priemus, 'De toekomst van het Bouw- en Woningtoezicht'
1990/180 blz./ISBN 90-6275-590-9/f 48,00
9. W.J. Stam (red.), 'De internationale concurrentiepositie van de Randstad'
1990/128 blz./ISBN 90-6275-589-5/f 35,00
10. H. Priemus en H. van der Heijden, 'Randstad, toplokatie of probleemakkumulatiegebied'
1990/176 blz./ISBN 90-6275-628-X/f 42,50
11. H. Priemus, T.G.M. Bentvelsen, F. Meijer, M. Spaans, R.B.J. Teule en F.A.G. Wassenberg, 'Evaluatie van de grote stadsvernieuwing'
1991/162 blz./ISBN 90-6275-658-1/f 42,40

12. H.L. Swets, D.C. Kooijman, F.A.M. Hobma, R. Schuur en H. Priemus, 'Effectiviteit van de stedenbouwkundige planvorming in Den Haag'
1991/105 blz./ISBN 90-6275-690-5/f 35,00
13. A. de Scheemaker, 'Prestatiebeheersing in het rijkshuisvestingsproces, naar een integraal informatiesysteem voor het beheer en gebruik van rijksgebouwen'
1991/208 blz./ISBN 90-62756-692-1/f 53,-
14. C. Schaal-Lehr, J.A. Rademaker, E. Kreutzberger en H.W.M. Toneman, 'Signaleringsysteem voor stedelijk beheer, een pilotstudie in de stad Groningen',
1991/131 blz./ISBN 90-6275-701-4/f 36,00
15. R.B.J. Teule, H. Heeger, H.M.H. Hilkuysen, 'Sleutelen aan de stadsvernieuwing'
1991/93 blz./ISBN 90-6275-724-3/f 30,-
16. D.C. Kooijman en R. Schuur, 'Welstandstoezicht in de gemeente 's-Gravenhage'
1993/150 blz./ISBN 90-6275-866-5/f 40,-
17. A. Graafland, 'Geo-informatievoorziening in Nederlandse gemeenten'
1993/549 blz./ISBN 90-6275-879-7/f 95,40
18. M. Meertens en I. Drontmann, 'Tussen idee en werkelijkheid, knelpunten bij de realisering van Voorbeeldplannen Vierde nota'
1993/104 blz./ISBN 90-6275-941-6/f 26,-





2304152

De aanbesteding van onderhoud volgens de Europese richtlijnen blijkt in de praktijk niet altijd even duidelijk te zijn. Dit boek illustreert deze onduidelijkheid aan de hand van de aanbesteding van het installatie-onderhoud door de Rijksgebouwendienst (Rgd) volgens de richtlijn Diensten. De lidstaten van de EU zijn verplicht de procedures van de richtlijn te volgen wanneer de aanneemsom van de opdrachten een bepaalde drempelwaarde overschrijdt.

Vanaf het einde van de jaren tachtig was de Rgd al bezig om de uitvoering van haar installatie-onderhoudsopdrachten te bundelen. Ze nam verschillende opdrachten samen en besteedde die - uit efficiency-overwegingen - als één opdracht aan. Met ingang van 1995 is het installatie-onderhoud ter waarde van bijna 20 miljoen gulden Europees aanbesteed.

Hoe is de procedure verlopen en zijn de gemaakte keuzes de juiste geweest of waren er nog andere mogelijkheden? In het boek worden de verschillende fases van het aanbestedingsproces stapsgewijs besproken. De analyse laat zien dat Rgd, branche-organisaties UNETO, VNI en VLR en onderhoudsbedrijven hebben geworsteld met de toepassing en de interpretatie van de richtlijn Diensten. Een belangrijke conclusie is dat de richtlijn zelf aan duidelijkheid te wensen overlaat.



ONDERZOEKSINSTITUUT OTB
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT