



Position paper rondetafelgesprek aanbestedingen infrastructuurprojecten

Van meer competitie naar betere competitie

*Prof. dr. ir. Fredo Schotanus, hoogleraar publieke inkoop, Universiteit Utrecht,
co-directeur Utrecht University Centre for public procurement (UUCePP)*

Aanleiding

De Tweede Kamercommissie I&W wil knelpunten bij infrastructuur-aanbestedingen bespreken en oplossingen verkennen in een rondetafelgesprek. In deze position paper voor het rondetafelgesprek bespreek ik eerst dat aanbestedingen niet altijd succesvol zijn door capaciteitsproblemen, afnemende competitie en toenemende complexiteit. Traditionele inkoopmethoden waarbij veel risico's bij de markt worden neergelegd, werken dan minder goed. Ik bespreek hierna enkele korte- en langetermijnoplossingen.

Er is sprake van afnemende competitie in de bouw

Nederlandse overheden zetten steeds meer bouwopdrachten uit, waaronder opdrachten in de infrastructurele sector. Rijkswaterstaat geeft bijvoorbeeld aan dat er een grote toename is in het aantal werken dat jaarlijks wordt uitgevoerd. ProRail voert steeds meer werkzaamheden uit, en verwacht dat dit de komende jaren toeneemt. Netwerkbedrijven investeren fors meer en ook provincies, waterschappen en vooral gemeenten staan voor grote infrastructurele opgaven.¹ Het aantal aanbestedingen in de bouw neemt dan ook jaarlijks toe.² Aan de andere kant zien we onder meer door de stikstofproblematiek dat er ook vertragingen zijn in de bouw. Er wordt zelfs een tijdelijke krimp verwacht in de sector in 2024.³

Gegeven bovengenoemde ontwikkelingen is het niet verrassend dat er op dit moment niet weinig, maar ook niet veel competitie wordt ervaren in de bouwsector.⁴ Problematischer is echter dat inkopers – in een breed onderzoek naar ervaren competitie – aangeven dat zij ervaren dat competitie het sterkste aan het afnemen is in de bouw.⁴ Dit blijkt ook uit het dalende aantal offertes voor openbare aanbestedingen van werken.^{5,6}

Van meer competitie naar betere competitie

Meer vraag naar werk stelt marktpartijen in staat selectiever te zijn bij het aannemen van opdrachten. Waar overheden eerder meer risico's bij de markt konden neerleggen, leidt dit nu vaker tot minder of zelfs geen offertes en hogere prijzen⁷, vooral bij complexe projecten. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar geworden bij de aanbesteding van de Van Brienoordbrug.

Minder competitie brengt echter niet alleen nadelen. Als overheden meer moeite moeten doen om offertes te ontvangen, moeten zij meer aandacht geven aan een betere risicoverdeling, timing, samenwerkingswijze, scope, meer innovatie, en een passender financieel model. Dit kan uiteindelijk ook positief bijdragen aan de economie. Gezien de druk op de bouw, in combinatie met een grotere behoefte aan duurzamer inkopen, onderschrijf ik daarom het streven naar *betere* competitie in plaats van *meer* competitie.⁸

Korte termijn oplossingen: aantrekkelijkere aanbestedingen en meer dialoog

Betere competitie in plaats van meer competitie betekent mogelijk minder offertes, maar die wel diverser zijn en een positievere impact hebben op onze maatschappij. Op de korte termijn wordt er al gewerkt aan betere competitie door aanbestedingen aantrekkelijker te maken. Hoewel dit nog niet overal gangbare praktijk is, zijn enkele voorbeelden die inkopers geven:

- *Gebundelde contracten* die de capaciteit van de markt efficiënter benutten. Een voorbeeld is het beoogde gezamenlijke aanbesteden van ‘families’ van dezelfde type kunstwerken door de provincie Noord-Holland, Rijkswaterstaat, ProRail, Vervoerregio Amsterdam en enkele gemeenten.
- *Eerlijkere risicoverdeling en prijsvorming*. Tweefasen-aanbestedingen en cost+ contracten die al door diverse overheden worden toegepast zijn hier voorbeelden van.
- *Contracten met langere looptijden* die meer gericht zijn op samenwerking en het benutten van elkaars capaciteit en kennis. Gebiedscontracten van ProRail zijn een voorbeeld.
- *Schoon en emissieloos bouwen*, wat bijdraagt aan stikstofreductie en de kabinetsdoelen voor natuur, klimaat en gezondheid. Het project waterfront van de gemeente Harderwijk is een voorbeeld.
- *Minder technische eisen en een toegankelijker en doelgerichter inkoopproces* maken sneller wijzigingen mogelijk bij onverwachte situaties tijdens de uitvoering van projecten. Ook vergroot het ruimte voor innovatie en kan het leiden tot goedkoper, beter, duurzamer of sneller bouwen. Voorbeelden van buiten de bouw zijn experimenten met vereenvoudigde inkooptrajecten bij Defensie en ‘inkopen op 3 A4’ bij de Rijksinkoop samenwerking (RIS) en de Universiteit Utrecht.
- *Opsplitsen van contracten* om te voorkomen dat projecten te complex worden. Voor bijvoorbeeld de heraanbesteding van de Van Brienoordbrug is dit geadviseerd.⁹
- *Creëren van leerwerk- of stageplekken* meenemen in aanbestedingen om de krapte op de arbeidsmarkt te verlichten.¹⁰ Een voorbeeld is de groeituin social return van Rijkswaterstaat.

Deze maatregelen zijn bedacht door inkopers, maar uiteindelijk bepalen marktpartijen de aantrekkelijkheid van een aanbesteding.⁴ Meer dialoog tussen markt en overheid voorafgaand aan en tijdens het aanbestedingsproces, zoals bij marktconsultaties en pre-bid meetings, kan ook veel bijdragen aan beter begrip wat een aanbesteding aantrekkelijk maakt. Interessant is dat hoe goed dit nu gaat anders wordt ervaren door overheden dan door marktpartijen. Terwijl overheden (niet specifiek voor de bouwsector) vaker aangeven enigszins tevreden te zijn over de ruimte voor dialoog en de risicoverdeling bij aanbestedingen, geven marktpartijen vaker aan hierover enigszins ontevreden te zijn. Er lijkt hier dus ruimte voor verbetering.

Lange termijn oplossingen: onderliggende uitdagingen en verandering van aanbestedingscultuur

Op de langere termijn liggen er een aantal meer fundamentele onderliggende uitdagingen meer buiten het vakgebied van inkoop. Is het mogelijk om marktcapaciteit te vergroten? Hoe kan de krapte op de arbeidsmarkt worden verlicht? Is extra aandacht nodig om te voorkomen dat teveel partijen fuseren of overnames plegen? Zijn de huidige budgetteringsprocessen en (politieke) druk op financiële zekerheid nog passend bij complexere en langdurige contracten met meer financiële onzekerheid?

Meer binnen het vakgebied van inkoop zijn er op de langere termijn kansen voor het veranderen van de aanbestedingscultuur. Breed in Europa en Nederland zien we dat de interesse in overheidsopdrachten afneemt.¹¹ Dit lijkt deels het gevolg van een aanbestedingscultuur die in de afgelopen decennia steeds meer is gefocust op juridificering, templativering, rechtmatigheid controleren en papieren inkopen vanachter een computer, waardoor er minder ruimte is voor onder meer dialoog, innovatie en het creëren van publieke waarde.¹² Het is daarbij niet zozeer de wet zelf die aantrekkelijk inkopen in de weg staat, maar eerder de jarenlange strakke interpretatie hiervan.

Meer of aangepaste wetgeving kan wel bijdragen aan een andere aanbestedingscultuur. Finland heeft bijvoorbeeld wetgeving ingevoerd om aanbestedingen met maar één offerte niet meer zomaar te gunnen, wat overheden aanzet om aanbestedingen aantrekkelijker te maken.¹³ Tegelijkertijd is er inkoopbeleid dat

voorschrijft dat marktconsultaties overwogen moeten worden voor grotere aankopen.¹⁴ Echter, ook deze maatregelen zijn waarschijnlijk niet als op zichzelf staande oplossingen voldoende.¹⁵ Meerdere maatregelen lijken nodig voor een cultuurverandering, zoals extra aandacht vanuit bestuurders voor aantrekkelijkere inkoop, trainingen over bijvoorbeeld het voeren van een objectieve dialoog, best practices delen, en technologie zoals TenderNed doorontwikkelen zodat duidelijker wordt wat 'goede' aanbestedingen zijn.'

Tot slot: aanbestedingen zijn geen wonderdoekje, maar kunnen wel een verschil maken

Nederland staat voor een uitdaging in de bouwsector, inclusief de infrastructurele sector, waarin er minder marktcapaciteit is, een afname van competitie zichtbaar is en de kans groter wordt dat aanbestedingen niet (in één keer) slagen. Marktcapaciteit kan niet van vandaag op morgen ineens fors worden vergroot, zoals we ook zien voor defensie. Hoewel aanbestedingen niet het wonderdoekje zijn die alle onderliggende problemen van het capaciteitstekort kunnen oplossen, kunnen ze wel beter worden ingezet. Slimmer aanbesteden kan bijvoorbeeld voorkomen dat er onnodige opstartkosten zijn voor meerdere projecten of dat projecten stilvallen – en daarmee materieel en vakmensen – door meningsverschillen over kosten of technische eisen. In plaats van meer competitie kunnen we streven naar betere competitie: diverse, duurzame en kwalitatief goede offertes voor een eerlijke prijs, met meer dialoog en contracten die meer flexibiliteit en kansen voor innovatie bieden.

¹ TNO (2023), Vernieuwingsopgave infrastructuur, <https://publications.tno.nl/publication/34641584/8AVcEq/rasker-2023-vernieuwingsopgave.pdf>

² TenderNed (2024), Sectorrapportage: aanbestedingen bouw, <https://www.tenderned.nl/cms/nl/aanbesteden-cijfers/sectorrapportage/bouw>.

³ CBS, ING research (2024), Flinke krimp bouwproductie in 2024 maar herstel in zicht, <https://www.ing.nl/zakelijk/sector/building-and-construction/outlook-bouw>

⁴ Nevi, Schotanus, F. (2024), Kwalitatief onderzoek naar de mate van ervaren competitie in de publieke en private sector

⁵ TenderNed, Schotanus, F. (2023), Aantal inschrijvingen openbare aanbestedingen daalt, <https://www.aanbestedingscafe.nl/aantal-inschrijvingen-openbare-aanbestedingen-daalt>.

⁶ TenderNed (2024), Aantal aanbestedingen met 2 tot 5 inschrijvingen redelijk stabiel, <https://www.tenderned.nl/cms/nl/nieuws/aantal-aanbestedingen-met-2-tot-5-inschrijvingen-redelijk-stabiel>.

⁷ Aagaard, K. B., & Linaa, J. G. (2024). The impact of competition for public contracts on public finances. Danish Competition and Consumer Authority. Discussie paper.

⁸ Manunza, E. 2023. Public Procurement Law as an Expression of the Rule of Law. *Public Procurement Law Review* 32 (5): 319– 334.

⁹ Janssen, P. (2023), Evaluatie aanbesteding Van Brieneoordbrug. Ponton Bouwconsultancy.

¹⁰ EIB. (2024). Trends op de bouwwereldmarkt 2024-2028. Economisch Instituut voor de Bouw.

¹¹ Europese Rekenkamer (2023), Speciaal verslag 28/2023: Overheidsopdrachten in de EU – Minder concurrentie om opdrachten voor werken, goederen en diensten in de periode 2011-2021.

¹² Patrucco, A. S., Kauppi, K., Di Mauro, C., & Schotanus, F. (2024). Enhancing strategic public procurement: A public service logic perspective. *Public Management Review*.

¹³ Titl, V. (2023), The One and Only: Single Bidding in Public Procurement. SSRN 3954295.

¹⁴ Sorokina, M. (2020), Preliminary market consultations as a way to involve businesses in circular public procurement, https://projects2014-2020.interregeurope.eu/fileadmin/user_upload/tx_tevprojects/library/file_1665751738.pdf

¹⁵ Schotanus, F., Nicolas, R. (2023), Coercive, Mimetic and Normative Influences on the Uptake of Sustainable Public Procurement: An Institutional Perspective, In: Janssen, W., R. Caranta (Eds.), *Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law*, ISBN 9781509963973, Hart Publishing.