

ONDERZOEK TENDERKOSTENVERGOEDING BIJ AANBESTEDINGEN

AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE

Tom Boersma, Mattijn Kroos, Elliott Thijssen en Paulette in 't Veld
8 mei 2023
Definitief



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Doel onderzoek	3
1.3	Onderzoeksaanpak	4
1.4	Leeswijzer	5
2	Context	6
2.1	Wettelijke grondslagen tenderkostenvergoeding	6
2.1.1	<i>De Aanbestedingswet</i>	6
2.1.2	<i>De Gids Proportionaliteit</i>	6
2.2	Handreiking Tenderkostenvergoeding	7
3	Indicatie van de omvang van het gebruik	8
3.1	Indicatie van de omvang van het gebruik van de Tenderkostenvergoeding	8
3.2	Duiding bij de indicatie van de omvang van het gebruik van de tenderkostenvergoeding tussen 2019 en 2021	9
4	Bekendheid van de Handreiking Tenderkostenvergoeding	11
4.1	Aantal verwijzingen naar passages uit de Handreiking Tenderkostenvergoeding	11
4.2	Aantal verwijzingen naar de voorschriften 3.8a en 3.8b uit de Gids Proportionaliteit	11
4.3	Bekendheid en gebruik van de handreiking	12
5	Ervaringen van aanbestedende diensten	14
5.1	Algemeen beeld	14
5.2	Redenen om tenderkostenvergoedingen toe te passen	15
5.3	Redenen om geen tenderkostenvergoeding toe te passen	15
5.4	Effecten bij het toepassen van tenderkostenvergoeding	16
5.5	Hoogte van de tenderkostenvergoeding	17
5.6	Suggesties vanuit de focusgroep	18
6	Conclusies	20
6.1	Tenderkostenvergoeding wordt zeer beperkt genoemd in de aanbestedingsdocumenten uit de periode 2019 tot en met 2021.	20
6.2	De handreiking is bekend onder respondenten, maar wordt weinig gebruikt	20
6.3	De meeste respondenten hebben geen of enige ervaring met het toepassen van tenderkostenvergoeding in de praktijk	20
6.4	Respondenten wijzen naar de (interne) opdrachtgever als reden om geen tenderkostenvergoeding toe te passen	21
6.5	Respondenten ervaren verschillende effecten in het toepassen van tenderkostenvergoeding	21
6.6	Respondenten ervaren het bepalen van de hoogte van de tenderkostenvergoeding als 'best ingewikkeld' en hanteren hierin hun eigen werkwijze	21
A.	Bijlage Deelnemers focusgroep	22

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2018 is het traject 'Beter Aanbesteden', op initiatief van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat, opgestart. Binnen 'Beter Aanbesteden' worden door vertegenwoordigers van bedrijfsleven en overheid verbeterpunten geïdentificeerd, voorbeelden verzameld en vernieuwende werkwijzen gedeeld. Uit dit traject is als één van de onderwerpen ter verbetering de Handreiking Tenderkostenvergoeding¹ (hierna: handreiking) voortgekomen. Elke aanbesteding (zowel in de private als publieke sector) neemt voor partijen die willen meedingen naar een opdracht of overeenkomst een ondernemersrisico met zich mee. Daarbij worden kosten gemaakt voor het opstellen van een offerte. Er is altijd een afweging te maken door de ondernemer tussen de kans dat de aanbesteding wordt gewonnen en de benodigde investering in het aanbestedingsproces. Deze offertekosten behoeven in beginsel niet te worden vergoed door de aanbestedende dienst. Sommige aanbestedingen brengen relatief veel kosten en/of inspanning met zich mee. Dan kan een tenderkostenvergoeding een nuttig instrument zijn. De handreiking moet aanbestedende diensten handvatten bieden voor het toepassen van tenderkostenvergoeding en hen helpen bij het opstellen van een tenderkostenregeling. Daarnaast wordt met de handreiking beoogd om (meer) bewustwording te creëren zodat het onderwerp tenderkostenvergoeding meer inbedding krijgt in het aanbestedingsproces.

In de praktijk is te zien dat aanbestedende diensten wisselend met het toepassen van tenderkostenvergoeding omgaan. Zo zijn er aanbestedende diensten die wel een vergoeding verstrekken, andere doen dit niet of nauwelijks. Uit het traject 'Beter Aanbesteden' is gebleken dat er vanuit de ondernemerskant ontevredenheid is over de wijze waarop aanbestedende diensten met het vergoedingenvraagstuk omgaan. Dit kan ertoe leiden, dat ondernemers steeds minder geneigd zijn op tenders in te schrijven als zij hiervoor hoge kosten moeten maken met als risico dat aanbestedende diensten minder, suboptimale of helemaal geen aanbiedingen krijgen.

Significant is door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat gevraagd om zowel een kwantitatief als kwalitatief onderzoek uit te voeren naar het gebruik van tenderkostenvergoeding in de periode 2019 tot en met 2021.

Er is eerder onderzoek uitgevoerd door Significant (2016) naar tenderkostenvergoeding bij ingetrokken aanbestedingen waaruit bleek dat tenderkostenvergoeding in de periode van beschouwing op dat moment (2013-2015) zeer beperkt werd toegepast.²

1.2 Doel onderzoek

Met het onderzoek wordt beoogd om inzicht te krijgen hoe vaak door aanbestedende diensten een tenderkostenvergoeding is verleend in de periode 2019, 2020 en 2021. Daarnaast is het doel van het onderzoek om een beeld krijgen van de bekendheid en het gebruik van de handreiking, en inzicht in de beweegredenen van de aanbestedende diensten om tenderkostenvergoeding wel of niet toe te passen.

Om deze doelen te bereiken zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

- a. Hoe vaak heeft een aanbestedende dienst gebruik gemaakt van tenderkostenvergoeding in de periode 2019, 2020 en 2021?
- b. In hoeverre is de Handreiking Tenderkostenvergoeding bekend en wordt deze in de praktijk gebruikt en waarom (niet)?
- c. Welke ervaringen hebben aanbestedende diensten met het toekennen van tenderkostenvergoeding?

¹ Zie: [Handreiking-tenderkostenvergoeding-oktober2018.pdf \(pianoo.nl\)](#).

² Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-795370.pdf>.

-
- d. Welke redenen hebben aanbestedende diensten om wel of geen gebruik te maken van tenderkostenvergoeding?
 - e. Welke effecten ervaren aanbestedende diensten in het toepassen van tenderkostenvergoeding?
 - f. Is er volgens de aanbestedende diensten een verschil waarneembaar (bijvoorbeeld in kwaliteit of het aantal inschrijvingen) tussen aanbestedingen waar wel of geen tenderkostenvergoeding wordt ingezet?
 - g. Welke ervaring hebben aanbestedende diensten met het bepalen van de hoogte van de tenderkostenvergoeding?

1.3 Onderzoeksaanpak

De eerste fase van het onderzoek bestond uit het uitvoeren van een analyse op de aanbestedingsdocumenten uit de database van TenderNed in de periode 2019, 2020 en 2021. Door middel van textmining, een methode om grote hoeveelheden documenten te scannen op woordgebruik, hebben we onderzocht hoe vaak de term 'tenderkostenvergoeding' voorkwam in de aanbestedingsdocumenten. We hebben deze methode ingezet om op basis van alle aanbestedingsdocumenten tussen 2019 en 2021 een indicatie te krijgen van de omvang van het gebruik van tenderkostenvergoeding. Wanneer in een aanbestedingsdocument de term tenderkostenvergoeding naar voren kwam, hebben we onderzocht in welke context de term gebruikt werd (bijvoorbeeld of het ging om het toepassen of uitsluiten van tenderkostenvergoeding).

In de tweede fase van het onderzoek hebben we zowel de bekendheid en het gebruik van de handreiking onderzocht als de ervaringen van aanbestedende diensten die te maken hebben met het wel of niet toepassen van tenderkostenvergoeding. Om dit te onderzoeken hebben we verschillende onderzoeksmethoden toegepast.

We hebben de data-analyse op de aanbestedingsdocumenten gebruikt om respondenten te vinden met (enige) ervaring in het gebruik van tenderkostenvergoeding. We hebben een enquête uitgestuurd naar de e-mailadressen van contactpersonen van aanbestedingen die de term 'tenderkostenvergoeding' in hun aanbestedingsdocumenten hebben opgenomen. Dit waren 189 unieke e-mailadressen. De context waarin de term 'tenderkostenvergoeding' werd gebruikt in deze aanbestedingen was verschillend, zo zaten er aanbestedingen tussen waarbij tenderkostenvergoeding op voorhand werd uitgesloten en aanbestedingen waarbij de hoogte van de tenderkostenvergoeding werd gespecificeerd met een bedrag. We hebben uiteindelijk 63 ingevulde enquêtes ontvangen, een *respons rate* van 34%, waarna we de bevindingen uit de enquête hebben geanalyseerd en de rode draden opgehaald. Een *respons rate* van 34% is in relatie tot vergelijkbare onderzoeken goed te noemen.

Respondenten konden zich via de enquête opgeven om deel te nemen aan een telefonisch interview. Dit resulteerde in achttien semigestructureerde interviews die we hebben gehouden met professionals werkzaam bij of voor aanbestedende diensten. De respondenten waren veelal werkzaam in de functie van inkoper of contractmanager.

Voor het onderzoek hebben we een focusgroep met 7 deelnemers georganiseerd (zie bijlage A voor de deelnemers aan de focusgroep). De focusgroep is *niet a-select* samengesteld. Een aantal deelnemers hebben zich via de enquête aangemeld. Daarnaast is een aantal deelnemers benaderd uit het netwerk van Significant, allen met (enige) ervaring met tenderkostenvergoeding. De deelnemers spreken vanuit persoonlijke ervaring.

We baseren de bevindingen in deze rapportage op de bevindingen uit alle bovengenoemde onderzoeksmethoden. Voor de onderzoeksactiviteiten interviews en focusgroep geldt dat respondenten zich (grotendeels) actief hebben aangemeld voor deze onderzoeksactiviteiten, of door Significant zijn benaderd. De kans is groter dat iemand zich aanmeldt voor een telefonisch interview of focusgroep als deze zich deskundig beschouwt op het onderwerp. Voor de verdiepingsslag in het onderzoek was dit geen probleem en zelfs wenselijk, voor het trekken van conclusies moet echter rekening worden gehouden met deze 'deskundigheidsbias'. Wat de respondenten in dit onderzoek namens hun organisatie zeggen te weten of doen, hoeft niet van toepassing te zijn op de gehele populatie aanbestedende diensten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we inhoudelijke context bij de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 beschrijven we de omvang van het gebruik van tenderkostenvergoeding op basis van een data-analyse. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 4 in op de bekendheid en gebruik van de handreiking. In hoofdstuk 5 beschrijven we de ervaringen van de aanbestedende diensten met het toepassen van tenderkostenvergoeding, de redenen die zij hebben om tenderkostenvergoeding wel en niet toe te passen, de effecten die ze ervaren bij het toepassen van tenderkostenvergoeding en de ervaringen in het bepalen van de hoogte van de tenderkostenvergoeding. We eindigen dit hoofdstuk met een paragraaf met suggesties uit de focusgroep om meer bewustwording voor tenderkostenvergoeding te creëren. In hoofdstuk 6 sluiten we af met de conclusies.

2 Context

2.1 Wettelijke grondslagen tenderkostenvergoeding

De handreiking vat de wettelijke grondslagen voor tenderkostenvergoeding samen. We nemen dat voor de leesbaarheid van dit rapport hier op.

De wettelijke grondslagen voor tenderkostenvergoeding zijn:

- 1) De Aanbestedingswet (artikel 1.10)³;
- 2) De Gids Proportionaliteit⁴ (par. 3.5.5 en par. 3.8 voorschrift 3.8).

2.1.1 De Aanbestedingswet

In de Aanbestedingswet (artikel 1.10, lid 2, sub g) staat dat een aanbestedende dienst bij de voorbereiding van zijn overheidsopdracht in ieder geval acht moet slaan op een vergoeding voor hoge kosten van een inschrijving.

Artikel 1.10 AW:

1 Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht, een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht of het uitschrijven van een prijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

2 Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf, voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:

- a. het al of niet samenvoegen van opdrachten;
- b. de uitsluitingsgronden;
- c. de inhoud van de geschiktheidseisen;
- d. het aantal te stellen geschiktheidseisen;
- e. de te stellen termijnen;
- f. de gunningscriteria;
- g. een vergoeding voor hoge kosten van een inschrijving;
- h. de voorwaarden van de overeenkomst.

Bron: Handreiking Tenderkostenvergoeding

2.1.2 De Gids Proportionaliteit

In de Gids Proportionaliteit⁵ wordt in paragraaf 3.5.5 en Voorschrift 3.8a en 3.8b een vergoeding benoemd. In Voorschrift 3.8a gaat het om een vergoeding voor hoge kosten om de inschrijving in te kunnen dienen, in Voorschrift 3.8b gaat het om een vergoeding bij een laattijdige terugtrekking van de aanbesteding. Dit laatste voorschrift is in 2020 aan de Gids Proportionaliteit toegevoegd naar aanleiding van een adviesaanvraag met betrekking tot 'tenderkosten bij te laat ingetrokken aanbestedingen'.⁶ De Gids Proportionaliteit wordt gekenmerkt door het zogenaamde 'pas toe of leg uit' beginsel. Dit houdt in dat wanneer van de voorschriften wordt afgeweken, dit met een geldige reden moet worden onderbouwd.

³ Zie: [wetten.nl - Regeling - Aanbestedingswet 2012 - BWBR0032203 \(overheid.nl\)](https://wetten.nl - Regeling - Aanbestedingswet 2012 - BWBR0032203 (overheid.nl)).

⁴ Zie: [Gids-Proportionaliteit-2eHerziening-januari2020.pdf \(pianoo.nl\)](https://www.pianoo.nl/Gids-Proportionaliteit-2eHerziening-januari2020.pdf (pianoo.nl)).

⁵ Zie: <https://www.pianoo.nl/sites/default/files/media/documents/2020-07/Gids-Proportionaliteit-2eHerziening-januari2020.pdf>.

⁶ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-795370.pdf>.

Voorschrift 3.8a: De aanbestedende dienst biedt een vergoeding aan wanneer een gedeelte van de te plaatsen opdracht moet worden uitgevoerd om de inschrijving in te kunnen dienen.

Zoals een aanbestedende dienst kosten moet maken voor het in de markt zetten van een opdracht, moeten de inschrijvers/gedagiden kosten maken voor de daadwerkelijke inschrijving. Het is van belang deze kosten niet onnodig te laten oplopen en ook niet door heel veel inschrijvers tegelijk te laten maken. Wanneer het onvermijdelijk is dat er verhoudingsgewijs aanzienlijke kosten (denk aan visiepresentaties, maquettes en modellen, schetsen of (constructie-) doorberekening) per inschrijving gemaakt moeten worden, is het proportioneel aan een inschrijver daarvoor een vergoeding te geven.

Voorschrift 3.8b: De aanbestedende dienst sluit niet op voorhand iedere vergoeding van inschrijfkosten uit in geval van een laattijdige intrekking van de aanbesteding.

Het op voorhand in alle gevallen uitsluiten in de aanbestedingsstukken van een vergoeding van inschrijfkosten indien de aanbesteding ingetrokken wordt, wordt geacht disproportioneel te zijn. Dat betekent niet dat bij terugtrekking van een aanbesteding altijd sprake dient te zijn van een vergoeding. Een eventuele kostenvergoeding bij een ingetrokken aanbesteding is onder meer afhankelijk van de aard van de aanbesteding, de kosten die gemaakt zijn en de omstandigheden waaronder de intrekking heeft plaatsgevonden. Bij de kosten kan het ook gaan om kosten gemaakt nog voordat tot daadwerkelijk inschrijving gekomen is. Bij de intrekkingssomstandigheden is onder andere van belang wanneer en waarom de intrekking plaatsvindt.

Bron: Handreiking Tenderkostenvergoeding

2.2 Handreiking Tenderkostenvergoeding

Zoals in de aanleiding beschreven was de Handreiking Tenderkostenvergoeding in 2018 een actiepunt uit het traject 'Beter Aanbesteden'. Dit actiepunt kwam voort uit de constatering dat bij aanbestedende diensten (en ook bij ondernemers) onbekendheid bestond met de regelgeving op het gebied van tenderkostenvergoeding en dat er behoefte was aan concrete, uniforme handvatten voor de uitvoering van de regels. Met het opstellen van de handreiking is enerzijds gepoogd om meer bekendheid en bewustwording te creëren over tenderkostenvergoeding, en anderzijds om aanbestedende diensten concrete handvatten te bieden voor het opstellen van een tenderkostenregeling.

De handreiking is gebaseerd op de regelgeving zoals beschreven in de Aanbestedingswet en Gids Proportionaliteit (zie 2.1.). De hoofdregel volgens het wettelijke proportionaliteitsbeginsel stelt dat een aanbestedende dienst bij elke overheidsopdracht alert moet zijn op de kosten die potentiële inschrijvers kunnen maken⁵. In de handreiking worden een aantal voorbeelden van aanbestedingen genoemd die tot hoge kosten of inspanning kunnen leiden. Dit kan dan bijvoorbeeld gaan om:

- Aanbestedingen voor grote/complexere projecten zoals infrastructurele werken;
- Architectendiensten;
- Mediacampagnes (met bijvoorbeeld uitwerking casuïstiek en/of deelcampagne);
- ICT-projecten waarbij sprake is van uitwerking van ontwerpen of demo's;
- Het maken van samples, maquettes, proefopstellingen;
- Uitgebreide casuïstiek, waaronder het opstellen van plannen, ook met het oog op het realiseren van allerlei maatschappelijke doeleinden.

3 Indicatie van de omvang van het gebruik

In dit hoofdstuk beschrijven we de resultaten van ons onderzoek naar een indicatie van de omvang van het gebruik van de tenderkostenvergoeding in de onderzoeksperiode. Dit onderzoek hebben wij gedaan in de vorm van een data-analyse van aanbestedingsdocumenten uit het aanbestedingsplatform TenderNed. Hiermee beantwoorden we de onderzoeksvraag: *‘Hoe vaak heeft een aanbestedende dienst gebruik gemaakt van tenderkostenvergoeding in 2019, 2020 en 2021?’*.

3.1 Indicatie van de omvang van het gebruik van de Tenderkostenvergoeding

Er is geen centrale database in de Nederlandse overheidsinkoop waarin alle publieke aanbestedingen boven én onder de Europese aanbestedingsdrempels zijn opgenomen, met uitgebreide managementinformatie en een specifiek veld waarin het begrip ‘tenderkostenvergoeding toegepast Ja/Nee’ eenduidig is terug te vinden. Wie indicaties wil vinden voor de omvang van gebruik van een instrument als de tenderkostenvergoeding, moet zich dus verlaten op benaderingsmethoden.

TenderNed is in Nederland het centrale aankondigingsplatform, waarin - naast de aanbestedingen die via TenderNed zelf verlopen - ook aankondigingen van andere aanbestedingsystemen worden weergegeven. De applicatie bestaat uit een publicatie- en inschrijfmodule en bevat een volledig openbaar aankondigingsplatform. TenderNed publiceert zelf ook datagegevens over aanbesteden. Zo wordt de aanbestedingsmarkt verrijkt met informatie.⁷

De informatie uit TenderNed geeft een nuttige ingang tot het vinden van aanbestedingen waar mogelijk tenderkostenvergoeding aan de orde is of kan zijn geweest. Van alle aankondigingen in TenderNed in de periode 2019, 2020 en 2021 hebben wij er circa 18.000 van toepassing gevonden voor onze onderzoeksmethode (textmining). Het gaat hierbij om aanbestedingen die zowel rechtstreeks op TenderNed zijn gepubliceerd als om aanbestedingen die door TenderNed zijn geïmporteerd. Aanbestedingen op andere aanbestedingsplatforms, niet-openbare aanbestedingen en aanbestedingen onder de aanbestedingsdrempel zijn in deze analyse niet meegenomen. Deze aanbestedingen zijn niet (openbaar) te vinden op TenderNed en zijn daarom niet meegenomen in dit onderzoek.

Textmining als methode om documenten te scannen op de term tenderkostenvergoeding

Om te achterhalen hoe vaak mogelijk sprake is geweest van een tenderkostenvergoeding, hebben we de via TenderNed benaderbare aanbestedingsdocumenten verzameld, in een database opgenomen voor de doeleinden van dit onderzoek, en doorzocht op het voorkomen van de term ‘tenderkostenvergoeding’. Dit hebben we gedaan door middel van textmining, een geautomatiseerde methode om grote hoeveelheden documenten te scannen op woordgebruik.

Tenderkostenvergoeding wordt beperkt genoemd in aanbestedingen

Op basis van deze methode komt de term tenderkostenvergoeding in 439 unieke aanbestedingen naar voren. Dit is circa 2,3% van het genoemde totaal aantal van toepassing verklaarde publicaties in de periode 2019 tot en met 2021. De context waarin de term wordt gebruikt, verschilt per aanbesteding. Wij hebben de aanbestedingen op basis van de context waarin de tenderkostenvergoeding wordt genoemd, in drie categorieën gerangschikt:

1. Gespecificeerd: Er worden specificaties benoemd, bijvoorbeeld in welke situatie de tenderkostenvergoeding wordt uitgekeerd (zoals bijvoorbeeld aan de verliezende inschrijvers). Hier wordt soms ook een bedrag bij genoemd.
2. Nader te bepalen: Een tenderkostenvergoeding wordt *mogelijk* uitgekeerd wanneer een bepaalde situatie zich voordoet (zoals bij terugtrekking van de aanbesteding);
3. Uitgesloten: Een tenderkostenvergoeding wordt op voorhand uitgesloten.

⁷ Zie: <https://www.tenderned.nl/cms/nl/over-tenderned/de-waarde-van-tenderned>.

Uitsplitsing in de categorieën gespecificeerd, nader te bepalen en uitgesloten

Voor 270 van deze 439 aanbestedingen geldt dat een tenderkostenvergoeding op voorhand wordt uitgesloten. In 138 aanbestedingen wordt niet expliciet gemaakt hoe of wanneer de tenderkostenvergoeding wordt toegepast. In deze aanbestedingen wordt aangegeven dat het uitkeren van een tenderkostenvergoeding wel een optie is. De aanbestedende dienst behoudt zich daarmee het recht voor *geen* tenderkostenvergoeding uit te keren. Voor 31 aanbestedingen geldt dat de hoogte van een tenderkostenvergoeding is gespecificeerd. Bijvoorbeeld door aan te geven welke inschrijvers een vergoeding krijgen onder welke voorwaarden, en wat de hoogte is van de vergoeding.

3.2 Duiding bij de indicatie van de omvang van het gebruik van de tenderkostenvergoeding tussen 2019 en 2021

Wanneer wordt gerelateerd aan de circa 18.000 van toepassing geachte publicaties in TenderNed in de onderzoeksperiode valt het percentage verder terug. Van de 439 (circa 2,3%) aangetroffen vermeldingen van het woord 'tenderkostenvergoeding', troffen wij in deze data-analyse slechts 31 gevallen (circa 0,17% van het totaal aantal publicaties) een duidelijk gespecificeerde tenderkostenvergoedingsregeling waarin ook hoogte en toepassingsvoorwaarden vermeld worden.

Een dergelijk laag percentage op basis van textmining aangetroffen 'bewijs van toepassing tenderkostenvergoeding' vergt enige duiding. Die zien wij als volgt:

- a. Er is in Nederland geen verplichting voor aanbestedende diensten om het al dan niet toepassen van tenderkostenvergoeding op te nemen in aanbestedingspublicaties. Dit bemoeilijkt het vergaren van betrouwbare informatie over gebruik;
- b. Het publicatieplatform TenderNed bevat in Nederland rijke informatie, maar is met een andere doelstelling ingesteld. Het is niet volledig en nauwkeurig genoeg toegerust voor de doeleinden van een specifiek onderzoek naar dit thema. Het levert niettemin een nuttige ingang voor benaderingsmethoden, zoals de door ons gekozen textmining;
- c. Textmining als methode is met name geschikt wanneer teksten in grote hoeveelheid aanwezig zijn ('big data') en de terminologie waarnaar wordt gezocht goed te vangen is in specifieke woorden, of woordclusters. Dat is in dit onderzoek ten dele het geval. Wij hebben een grote hoeveelheid tekst uit aanbestedingsdocumenten kunnen verzamelen, al is - zo blijkt uit het percentage van circa 2,3% aangetroffen gebruik van het woord 'tenderkostenvergoeding' - het voorkomen van dit woord relatief laag, zodat het werken met woordclusters voor scherpere analyses niet veel waarde toevoegt en daarom in dit onderzoek achterwege is gelaten. Het is daarmee niet uit te sluiten dat er in de totale dataset publicaties zijn geweest waarin wel een tenderkostenvergoeding door een aanbestedende dienst is genoemd, maar waarbij net andere bewoordingen zijn gekozen die hier niet zijn meegenomen in de textmining, zoals 'vergoeding' of 'vergoeding van inschrijving'. Gegeven de redelijk specifieke afbakening van het begrip tenderkostenvergoeding via de handreiking achten we het effect hiervan op de hoofdconclusie van dit deel van het onderzoek niet groot;
- d. De vraag dient gesteld te worden - gegeven deze gekozen benaderingsmethode - of het 'erg' is als een aanbestedende dienst geen melding maakt van al dan niet toepassen van tenderkostenvergoeding in een Aanbestedingsdocument. Het zou tenslotte kunnen dat - gegeven de werking van de Gids Proportionaliteit en het bestaan van een handreiking - de aanbestedende dienst in sommige gevallen (bijvoorbeeld: laattijdige terugtrekking) wel degelijk gebruik maakt van een tenderkostenvergoeding, ook al is dit niet vermeld in de aanbestedingsstukken. Wij achten dit voor gevallen als bedoeld in 3.8a (vergoeding van inschrijfkosten) niet erg waarschijnlijk. En in de gevallen als bedoeld in 3.8b (laattijdige terugtrekking) denkbaar, maar niet van groot effect op de hoofdconclusie van dit deel van het onderzoek.

De hoofdconclusie van dit deel van het onderzoek naar een indicatie van omvang van het gebruik van tenderkostenvergoeding is als volgt: op basis van de gebruikte benaderingsmethode hebben wij geen andere indicatie van de omvang van het gebruik van tenderkostenvergoeding kunnen hardmaken dan dat deze 'laag' is (in de orde van enkele procenten van het aantal beschouwde aanbestedingen). In vergelijking met het onderzoek dat wij in 2016 uitvoerden naar - uitsluitend - het toepassen van de tenderkostenvergoeding bij laattijdig teruggetrokken

aanbestedingen (die leidde tot de schatting: toepassing tenderkostenvergoeding tussen 0 en 3%⁸) trekken wij hier de conclusie dat op grond van dit onderzoek niet is aan te tonen dat het gebruik van tenderkostenvergoeding in de periode 2019-2021 significant is toegenomen sinds het laatste moment van meting (2016) over de jaren 2013-2015. Het opnemen van tenderkostenvergoeding in de Gids Proportionaliteit, en het uitbrengen van de handreiking in 2018 hebben hier geen voor ons in dit onderzoek waarneembaar verschil in kunnen bewerkstelligen.

Zoals hiervoor aangegeven: de door ons in het kader van dit onderzoek gehanteerde benaderingsmethode (textmining) kent beperkingen vanuit de beperkingen in de broninformatie (TenderNed) en de beperkingen van het middel textmining op een relatief kleine dataset. Het is niet uit te sluiten dat er gevallen van wél toepassen van de tenderkostenvergoeding door een aanbestedende dienst zijn, die wij niet in onze dataset hebben weten te 'vinden' binnen de beperkingen in doorlooptijd en kosten van dit onderzoek. De conclusie dat niet valt aan te tonen dat het gebruik van tenderkostenvergoeding sinds het vorige moment van meten significant is toegenomen lijkt ons echter veilig.

⁸ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-795370.pdf>

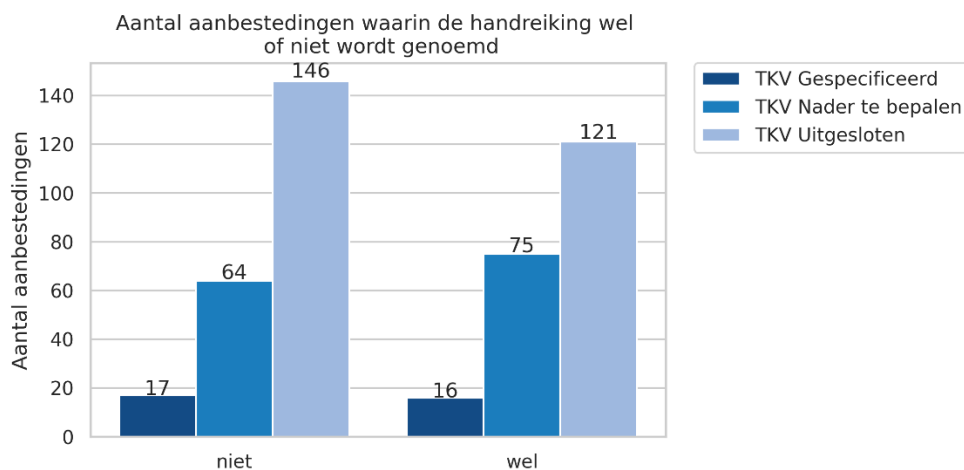
4 Bekendheid van de Handreiking Tenderkostenvergoeding

In dit hoofdstuk beschrijven we de bekendheid van de handreiking. Hiermee beantwoorden we de onderzoeksvraag: “In hoeverre is de Handreiking Tenderkostenvergoeding bekend en wordt deze in de praktijk gebruikt en waarom (niet)?”.

In de eerste paragraaf gaan we in op het aantal verwijzingen naar de handreiking en voorschriften 3.8a en 3.8b uit de Gids Proportionaliteit in de aanbestedingsdocumenten. Vervolgens gaan we in op de bevindingen uit de enquête, telefonische interviews en focusgroep ten aanzien van de bekendheid en het gebruik van de handreiking.

4.1 Aantal verwijzingen naar passages uit de Handreiking Tenderkostenvergoeding

Wanneer in de aanbestedingsdocumenten de term tenderkostenvergoeding voorkomt, dan staat in iets minder dan de helft van de aanbestedingen ook een verwijzing naar de handreiking (zie figuur 1). Dit komt neer op 121 aanbestedingen waarin de handreiking wordt genoemd. In totaal zijn er 439 aanbestedingen waarin tenderkostenvergoeding voorkomt (zie hoofdstuk 3).

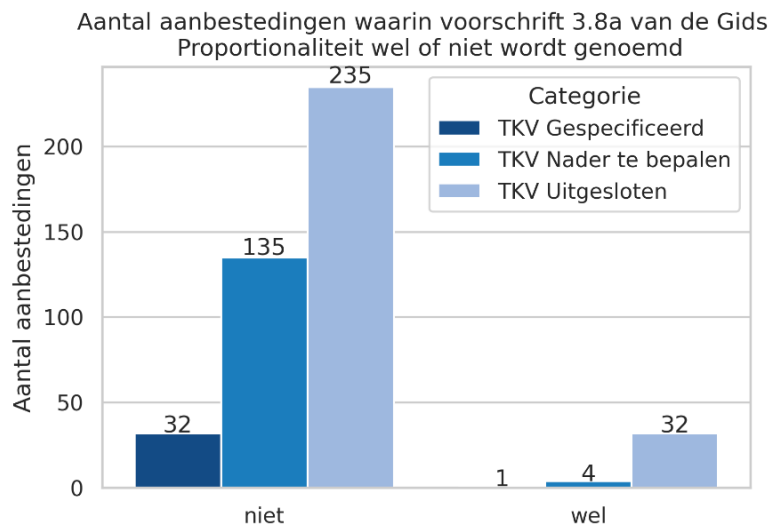


Figuur 1. Aantal aanbestedingen waarin de handreiking wel of niet wordt genoemd

4.2 Aantal verwijzingen naar de voorschriften 3.8a en 3.8b uit de Gids Proportionaliteit

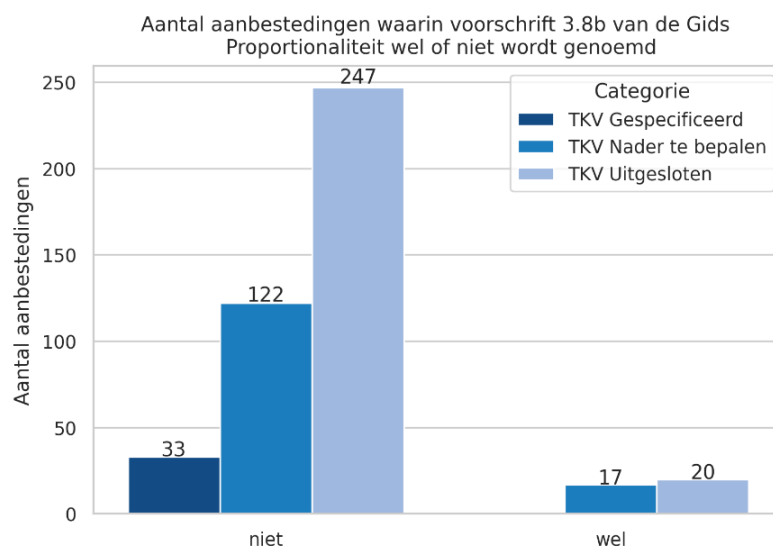
De voorschriften 3.8a (aanzienlijke inschrijfkosten) en 3.8b (laattijdige intrekking van de aanbesteding) uit de Gids Proportionaliteit worden weinig genoemd in de aanbestedingsdocumenten waarin tenderkostenvergoeding naar voren komt.

Voorschrift 3.8a wordt in 37 van de 439 aanbestedingen genoemd. In de aanbesteding wordt voornamelijk naar voorschrift 3.8a verwezen wanneer de tenderkostenvergoeding op voorhand in de aanbesteding wordt uitgesloten (n=32). In 1 aanbesteding waarin voorschrift 3.8a is opgenomen, wordt de hoogte van de tenderkostenvergoeding op voorhand gespecificeerd (zie figuur 2).



Figuur 2. Aantal aanbestedingen waarin voorschrift 3.8a wel of niet wordt genoemd

Voorschrift 3.8b wordt in 37 van de 439 aanbestedingen genoemd. Bij 20 van deze aanbestedingen geldt dat de tenderkostenvergoeding op voorhand wordt uitgesloten, bij de overige 17 aanbestedingen wordt de tenderkostenvergoeding mogelijk uitgekeerd in een nader te bepalen situatie, zoals bij terugtrekking van de aanbesteding (zie figuur 3).



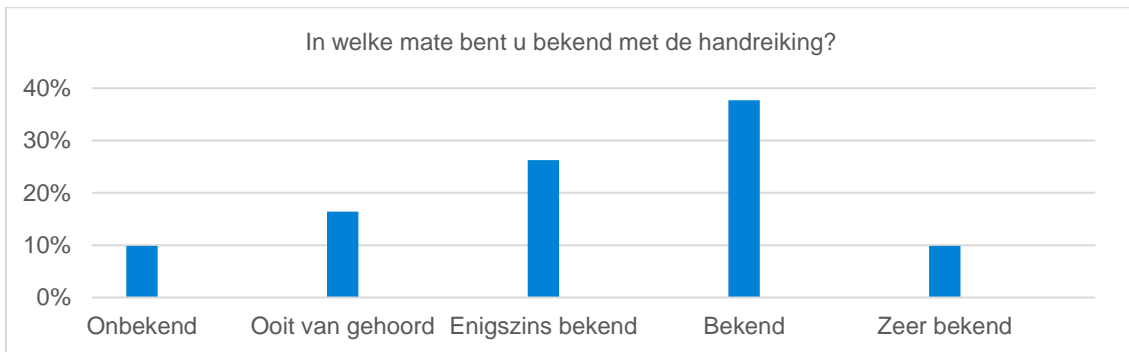
Figuur 3. Aantal aanbestedingen waarin voorschrift 3.8b wel of niet wordt genoemd

4.3 Bekendheid en gebruik van de handreiking

Uit de enquête (N = 63) blijkt dat het merendeel van de respondenten bekend is met de handreiking. Zo geeft 47% van de respondenten aan bekend of zeer bekend te zijn met de handreiking, 26% is enigszins bekend en ook 26% geeft aan onbekend te zijn met de handreiking of er ooit van gehoord te hebben (zie figuur 4). Respondenten uit de interviews zijn op verschillende wijze bekend geraakt met de handreiking. Meermaals wordt de website en alerts van PIANOo genoemd. Ook geven respondenten aan via webinars over de handreiking te hebben gehoord.

Minder bekendheid bij kleinere aanbestedende diensten

Respondenten uit de focusgroep geven aan het beeld te hebben dat bij kleinere gemeenten en kleinere aanbestedende diensten minder bekendheid is met de handreiking.



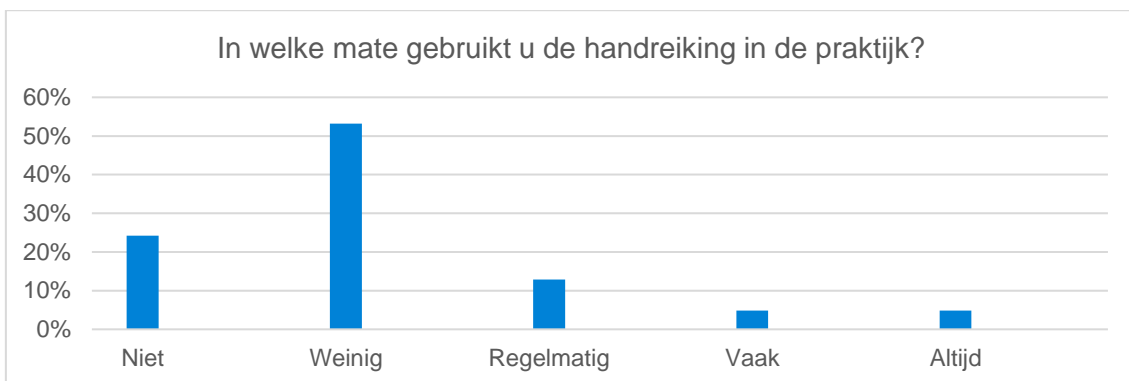
Figuur 4. Mate van bekendheid handreiking

Handreiking wordt ondanks bekendheid weinig gebruikt

Uit de enquête blijkt dat de handreiking, ondanks haar bekendheid, weinig wordt gebruikt (zie figuur 5). Ruim driekwart (77%) van de respondenten geeft aan de handreiking niet of weinig te gebruiken. Een kwart van de respondenten geeft aan de handreiking regelmatig (13%) tot vaak (5%) of altijd (5%) te gebruiken.

Handreiking gebruikt om kennis te vergaren over tenderkostenvergoeding

Verschillende respondenten uit de interviews geven aan de handreiking gebruikt te hebben om kennis te vergaren over het onderwerp tenderkostenvergoeding. Zij geven aan het principe van het toepassen van tenderkostenvergoeding te begrijpen en daarmee de handreiking nu niet of minder nodig te hebben.



Figuur 5. Gebruik Handreiking Tenderkostenvergoeding

5 Ervaringen van aanbestedende diensten

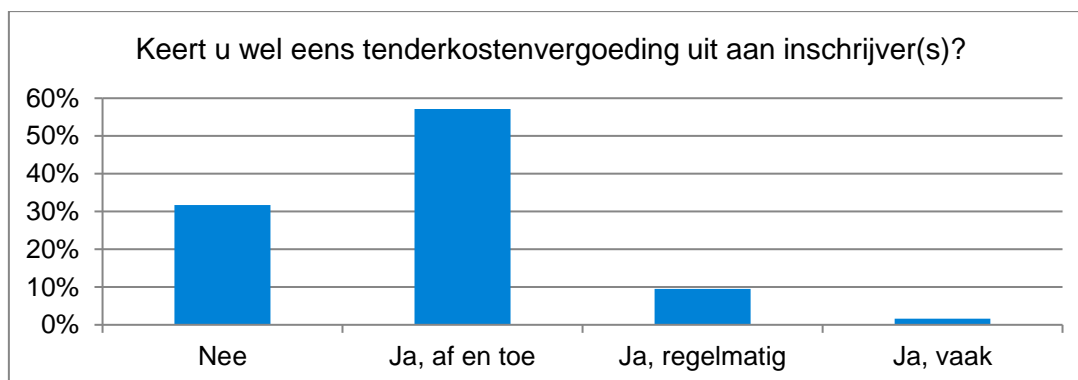
In dit hoofdstuk beschrijven we de ervaringen van aanbestedende diensten met het toepassen van tenderkostenvergoeding op basis van onze bevindingen uit de enquête, telefonische interviews en focusgroep. We starten met een algemeen beeld, vervolgens gaan we in op redenen om tenderkostenvergoeding wel en niet toe te passen en de ervaren effecten bij het toepassen van tenderkostenvergoeding. We sluiten het hoofdstuk af met de ervaringen in het bepalen van de hoogte van de tenderkostenvergoeding. In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

- Welke ervaringen hebben aanbestedende diensten met het toekennen van tenderkostenvergoeding?
- Welke redenen hebben aanbestedende diensten om wel of geen gebruik te maken van (een) tenderkostenvergoeding?
- Welke effecten ervaren aanbestedende diensten in het toepassen van tenderkostenvergoeding?
- Is er volgens de aanbestedende diensten een verschil waarneembaar (bijvoorbeeld in kwaliteit of het aantal inschrijvingen) tussen aanbestedingen waar wel of geen tenderkostenvergoeding wordt ingezet?
- Welke ervaring hebben aanbestedende diensten met het bepalen van de hoogte van de tenderkostenvergoeding?

5.1 Algemeen beeld

Meeste respondenten hebben 'niet' of 'af en toe' ervaring met het uitkeren van tenderkostenvergoeding

Uit de enquête komt naar voren dat de meeste respondenten 'niet' of 'af en toe' ervaring hebben met het uitkeren van tenderkostenvergoeding, een kleiner deel geeft aan meer ervaring ('regelmatig' of 'vaak') te hebben met het uitkeren van tenderkostenvergoeding (zie figuur 6). Bij de respondenten uit de telefonische interviews en de focusgroep ligt de ervaring hoger, en wordt er regelmatig tenderkostenvergoeding toegepast. Een aantal respondenten geeft aan bij ieder aanbestedingstraject de afweging te maken of een tenderkostenvergoeding van toepassing is. Een aantal respondenten geeft aan bij het toepassen van tenderkostenvergoeding vaker voor een niet-openbare aanbesteding te kiezen omdat het aantal inschrijvers dan gelimiteerd is en daarmee de hoogte van de tenderkostenvergoeding ook. Wanneer een tenderkostenvergoeding wordt uitgekeerd, dan gebeurt dit veelal aan de verliezende partijen. Het lijkt een uitzondering dat de winnaar van de opdracht ook een vergoeding krijgt.



Figuur 6. Hoe vaak aanbestedende diensten een tenderkostenvergoeding uitkeren

Ervaring met hoge inschrijfkosten (voorschrift 3.8a), weinig ervaring met laattijdige terugtrekking (voorschrift 3.8b)

Uit de enquête komt naar voren dat de term tenderkostenvergoeding vrijwel altijd wordt geassocieerd met een vergoeding bij hoge inschrijfkosten. Eén respondent uit de enquête haalt aan tenderkostenvergoeding in te zetten als vergoeding bij het laattijdig terugtrekken van een aanbesteding. Bij het bespreken van de ervaringen met het uitkeren van tenderkostenvergoeding bij laattijdige terugtrekking in de interviews en focusgroep geven respondenten aan dat situaties met laattijdige terugtrekkingen zich niet vaak voordoen. Respondenten geven aan een tenderkostenvergoeding wel te overwegen wanneer de situatie zich zou voordoen.

5.2 Redenen om tenderkostenvergoeding toe te passen

Tegemoetkoming in de kosten wanneer inschrijvers om een grote inspanning wordt gevraagd

Respondenten geven aan tenderkostenvergoeding toe te passen als tegemoetkoming in de kosten wanneer inschrijvers een grote inspanning moeten leveren in het aanbestedingstraject. In deze gevallen wordt het als *fair* gezien om de inschrijvers tegemoet te komen in de inschrijfkosten. Respondenten lijken een duidelijk beeld te hebben wanneer het om een 'grote' inspanning gaat, namelijk wanneer inschrijvers extra werkzaamheden moeten uitvoeren ten opzichte van reguliere aanbestedingen zoals bijvoorbeeld het maken van een tekening, maquette of *mock-up*, of het uitvoeren van (voor)onderzoek. Het gaat om werkzaamheden die de inschrijver bovengemiddeld veel tijd kost. Zoals bij grote of complexe aanbestedingen. Of als een deel van de opdracht moet worden uitgevoerd om te kunnen inschrijven. Respondenten benoemen dat de aanbestedingen met extra werkzaamheden vaak in de categorie 'werken' vallen. Bij aanbestedingen in de categorie 'levering' zijn respondenten juist minder geneigd een tenderkostenvergoeding toe te passen omdat in het aanbestedingstraject beperktere inspanningen worden verondersteld.

Stimulans voor partijen om zich in te schrijven

Respondenten geven daarnaast aan dat tenderkostenvergoeding wordt ingezet als stimulans voor partijen om zich in te schrijven. Respondenten benoemen dat het inzetten van tenderkostenvergoeding dient om de kans op meer (en goede) inschrijvingen te vergroten. Ook halen respondenten aan dat bij vergelijkbare aanbestedingen het inzetten van een tenderkostenvergoeding doorslaggevend kan zijn in de keuze voor een aanbesteding. Dit wordt met name bij een krappe aanbestedersmarkt als relevant gezien wanneer inschrijvende partijen bijvoorbeeld vanwege capaciteitsbeperkingen keuzes moeten maken tussen verschillende aanbestedingstrajecten.

Zorgt voor hogere kwaliteit van de inschrijvingen

Respondenten geven aan tenderkostenvergoeding te gebruiken om een hogere kwaliteit van inschrijvingen te krijgen. Het inzetten van een tenderkostenvergoeding kan inschrijvers stimuleren om zich meer in te spannen en meer tijd te besteden aan de inschrijving wat de kwaliteit van de inschrijving ten goede komt. Respondenten geven ook aan deze gewenste hogere kwaliteit vervolgens terug te zien. Doordat er bijvoorbeeld wel een extra simulatie wordt toegevoegd aan een ontwerp of een aanvullend onderzoek in het aanbestedingstraject wordt uitgevoerd.

Zorgt voor een goede relatie met inschrijvende partijen

Respondenten zien tenderkostenvergoeding als een middel om de relatie met inschrijvende partijen goed te houden. Zo wordt benoemd dat het inzetten van tenderkostenvergoeding een vorm van respect is naar inschrijvende partijen, en dat het *fair* is om een vergoeding tegenover een geleverde inspanning te stellen. Enkele respondenten halen aan dat zij in een markt verkeren met een 'beperkt' aantal inschrijvende partijen, en dat het belang om dan op goede voet te staan met deze partijen des te groter is.

5.3 Redenen om geen tenderkostenvergoeding toe te passen

Er wordt geen extra inspanning gevraagd van de inschrijver

Respondenten geven aan geen tenderkostenvergoeding toe te passen wanneer in het aanbestedingsproces geen extra inspanning wordt gevraagd van de inschrijver. Ze benoemen dat een tenderkostenvergoeding niet in beeld komt als het om een 'reguliere' of 'standaard' aanbesteding gaat en de verwachting is dat de kosten voor de inschrijver laag zijn. De respondenten geven aan dat de inspanning en gemaakte kosten van de inschrijver in deze gevallen bij de normale bedrijfsvoering van de inschrijver hoort. Zo geeft een respondent specifiek aan geen tenderkostenvergoeding toe te passen 'als er geen activiteiten worden uitgevraagd in de aanbesteding die reeds onderdeel zijn van het uitvoeren van de opdracht'.

Tenderkostenvergoeding niet begroot in budget van de (interne) opdrachtgever

Respondenten uit de enquête en interviews verwijzen naar de (interne) opdrachtgever als reden om tenderkostenvergoeding niet toe te passen. Ze geven hierbij aan dat de (interne) opdrachtgever bepaalt of en in welke

mate er budget beschikbaar is voor een tenderkostenvergoeding. De ervaring van de respondenten is dat voor veel opdrachten geldt dat tenderkostenvergoeding niet vooraf in de opdracht begroot is. Als verklaring hiervoor wordt gegeven dat de afweging om wel of geen tenderkostenvergoeding toe te passen, geen standaard onderdeel is van het aanbestedingsproces. Respondenten halen aan dat het een moeizaam proces is om gedurende het aanbestedingstraject alsnog tot een besluit te komen tenderkostenvergoeding in te zetten als dit van tevoren niet begroot is. Redenen die hiervoor worden genoemd zijn onvoldoende bekendheid en draagvlak voor het uitkeren van een tenderkostenvergoeding bij de (interne) opdrachtgever. Dit leidt ertoe dat aanbestedende diensten niet altijd de toegevoegde waarde zien van het uitkeren van tenderkostenvergoeding. Ook geven respondenten aan dat aanbestedende diensten niet altijd goed (kunnen) inschatten hoeveel inspanning van inschrijvende partijen wordt gevraagd en dat dit vaak lager wordt ingeschat dan de daadwerkelijke inspanning. Deze te lage inschatting komt voornamelijk voor in de categorie 'werken'. Respondenten in de focusgroep halen aan dat deze beperkte bekendheid, begrip en draagvlak met name bij kleine gemeente en kleine aanbestedende diensten aan de orde is.

Risico dat partijen zich enkel inschrijven voor een vergoeding

Een aantal respondenten haalt het risico aan dat partijen zich enkel inschrijven voor het opstrijken van de tenderkostenvergoeding. Andere respondenten ervaren dit minder als een risico en geven aan dat er voldoende maatregelen beschikbaar zijn om dit risico te minimaliseren, zoals het stellen van minimale kwaliteitseisen waaraan de inschrijving moet voldoen om in aanmerking te komen voor een tenderkostenvergoeding of het uitsluitend uitkeren van een vergoeding aan bijvoorbeeld de nummers 2 tot en met 5 waarbij de laagste score geen vergoeding ontvangt. Ook halen respondenten de mogelijkheid van een niet-openbare aanbesteding aan waarbij sprake is van een selectie van inschrijvers.

Er worden voldoende inschrijvingen verwacht

Een aantal respondenten geeft aan het toepassen van een tenderkostenvergoeding niet relevant te vinden als voldoende inschrijvingen worden verwacht.

Opnemen van tenderkostenvergoeding levert negatieve reacties op

Een aantal respondenten benoemt dat het opnemen van tenderkostenvergoeding leidt tot negatieve reacties of discussies over de voorwaarden en/of kosten van de vergoeding. Dit is voor de respondenten een reden om geen tenderkostenvergoeding op te nemen.

5.4 Effecten bij het toepassen van tenderkostenvergoeding

Zorgt voor hogere kwaliteit van de inschrijvingen

Uit de enquête volgt dat 29% van de respondenten een stijging in de kwaliteit van de inschrijvingen zegt te ervaren bij het toepassen van een tenderkostenvergoeding (zie figuur 7). Respondenten uit de interviews en focusgroep benoemen dat het voorkomt dat inschrijvende partijen een gedetailleerder ontwerp opleveren, presentaties beter voorbereiden of uitgebreider onderzoek doen wanneer er een tenderkostenvergoeding beschikbaar is.

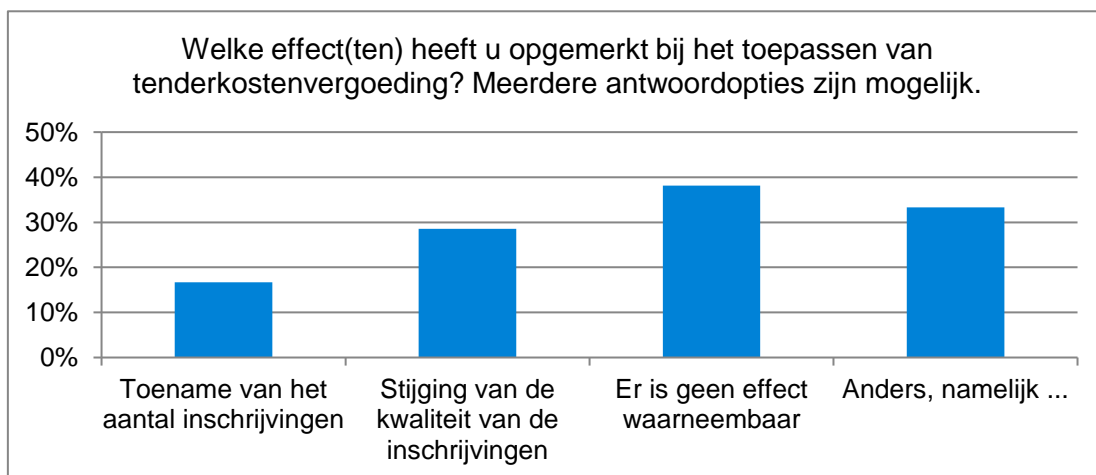
Stimuleert partijen om zich in te schrijven

Uit de enquête volgt dat 17% van de respondenten ervaart dat het aantal inschrijvingen stijgt bij het opnemen van een tenderkostenvergoeding. Respondenten en deelnemers van de focusgroep benoemen dat het inzetten van tenderkostenvergoeding meer van toegevoegde waarde is bij krapte op de arbeidsmarkt.

Geen effect en/of de effecten zijn niet waarneembaar

Uit de enquête volgt dat 38% van de respondenten geen effect op de inschrijvingen waarneemt bij het gebruik van een tenderkostenvergoeding. Daarnaast heeft 33% van de respondenten de optie 'anders' ingevuld, waarbij respondenten veelal toelichten het lastig te vinden om een effect te meten van het toepassen van tenderkostenvergoeding. Dit beeld komt ook naar voren in de focusgroep. Respondenten geven aan dat het moeilijk vergelijken is tussen aanbestedingen.

Voor het meten van effectverschillen moeten er twee vergelijkbare aanbestedingen in de markt moeten worden gezet, één aanbesteding met tenderkostenvergoeding en één zonder, wat in de praktijk niet gebeurt.



Figuur 7. Effecten bij het toepassen van een tenderkostenvergoeding

5.5 Hoogte van de tenderkostenvergoeding

Respondenten hanteren verschillende werkwijzen

Respondenten hanteren verschillende werkwijzen om de hoogte van de tenderkostenvergoeding te bepalen. Uit de enquête volgt dat de meeste respondenten de hoogte van de tenderkostenvergoeding naar eigen inzicht invullen (60%) of in afstemming met collega's (57%). Een kleiner deel van de respondenten (24%) geeft aan hiervoor de handreiking te gebruiken en een nog kleiner deel (7%) een standaardpercentage van de opdrachtwaarde te hanteren (zie figuur 8).

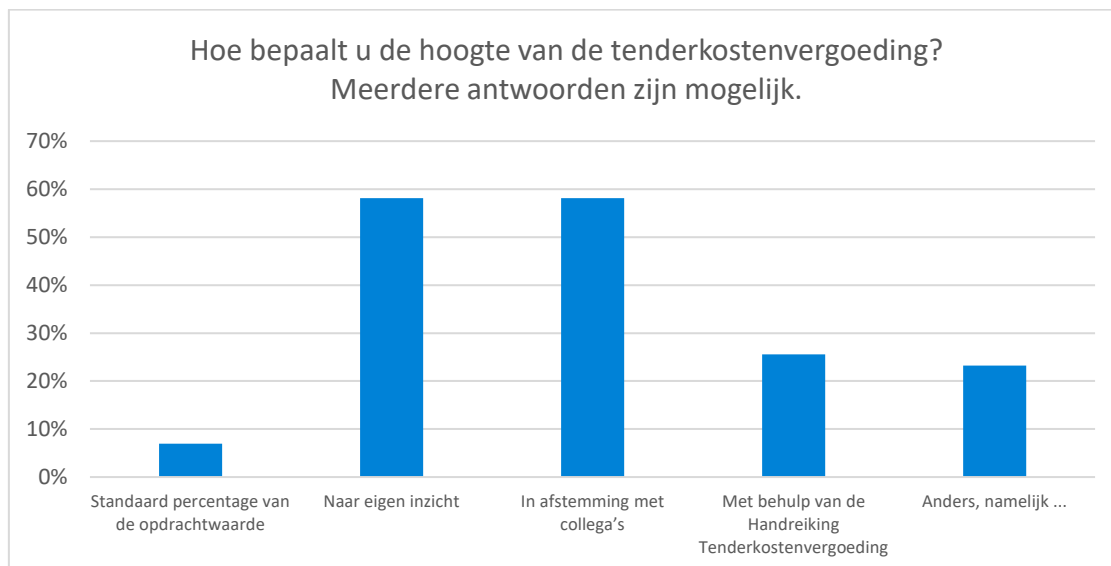
Praktijk vraagt om maatwerk

Uit de interviews en focusgroep komt naar voren dat de meeste respondenten het 'best ingewikkeld' vinden om de hoogte bepalen. Respondenten geven aan dat de handreiking helpend kan zijn om de hoogte van de tenderkostenvergoeding te bepalen, maar dat de praktijk weerbarstiger is dan in de handreiking wordt beschreven. Zo wordt aangegeven dat het bepalen van de hoogte van de tenderkostenvergoeding voor iedere aanbesteding maatwerk is, terwijl de handreiking een generiek document is. Met name voor het bepalen van de hoogte van de vergoeding wordt aangegeven dat differentiatie tussen sectoren hierin helpend kan zijn, of door onderscheid te maken tussen de categorieën werken, levering en diensten.

Een aantal respondenten geeft aan de hoogte te baseren op eigen inzicht en eerdere ervaringen, andere respondenten geven aan de 'hoeveelheid tijd x een tarief' als maatstaf te nemen, en een aantal respondenten geven aan intern een werkproces te hebben opgesteld om de vergoeding te berekenen. Ook wordt aangegeven dat een overleg met marktpartijen input kan geven voor het bepalen van de hoogte van de tenderkostenvergoeding. Respondenten geven aan belangstelling te hebben voor een tool die helpt bij het specifiek bepalen van de hoogte van de tenderkostenvergoeding.

Hoogte van de tenderkostenvergoeding aan de lage kant

Een aantal respondenten geeft aan de tenderkostenvoeding vaak aan de lage kant te vinden ten opzichte van de kosten die door de inschrijver gemaakt moet worden. De vergoeding is niet bedoeld als volledig kostendekkend, maar op dit moment wordt er volgens de respondenten vaak laag ingezet.



Figuur 8. Op welke wijze respondenten de hoogte van de tenderkostenvergoeding bepalen

5.6 Suggesties vanuit de focusgroep

Binnen de focusgroep heerst ook het beeld dat tenderkostenvergoeding in bepaalde sectoren (die voornamelijk vallen onder 'werken') regelmatig wordt toegepast. Een aantal deelnemers geeft aan binnen de eigen organisatie bij iedere aanbesteding de afweging te maken of het inzetten van een tenderkostenvergoeding passend is. Daar staat tegenover dat een aantal deelnemers de ervaring hebben dat de bekendheid en toepassing van tenderkostenvergoeding bij kleine aanbestedende diensten (zeer) beperkt is.

We hebben de deelnemers uit de focusgroep ook gevraagd wat volgens hen zou kunnen helpen om meer bewustwording rondom tenderkostenvergoeding te creëren en het onderwerp tenderkostenvergoeding meer in te bedden in het aanbestedingsproces. De respondenten hebben diverse suggesties gegeven die wij hieronder hebben ingedeeld in de volgende categorieën; inkoopbeleid, opdrachtgeverschap en budgettering, aanbestedingsstrategie, kennisdelingen en sectorspecifieke richtlijnen.

Inkoopbeleid

- Neem tenderkostenvergoeding op in het inkoopbeleid zodat de afweging om tenderkostenvergoeding toe te passen een verplicht onderdeel in het aanbestedingsproces is;
- Neem tenderkostenvergoeding op in het VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid⁹. Dit model is voor alle gemeenten beschikbaar, en daarmee worden ook de kleine(re) gemeenten bereikt.

Opdrachtgeverschap en budgettering

- Het toekennen van vergoeding voor inschrijfkosten kan gezien worden als een vorm van 'verantwoordelijk marktgedrag' van de aanbestedende dienst. Verantwoordelijk marktgedrag begint niet pas bij de inkoopafdeling; het vraagt daarvoor al van budgethouders dat zij zich in hun opdrachtgevende rol vergewissen van aspecten als tenderkostenvergoeding (net als stimuleren MVI, MKB etcetera);

⁹ Zie: <https://vng.nl/brieven/geactualiseerd-vng-model-inkoop-en-aanbestedingsbeleid>.

-
- Neem tenderkostenvergoeding op in de begrotingscyclus rond projecten, programma's en bestedingsplanningen. Dit vergroot de kans dat het tijdig in het budget wordt meegenomen.

Aanbestedingsstrategie

- Zorg dat tenderkostenvergoeding standaard in de aanbestedingsstrategie naar voren komt. Dit zorgt breder in de organisatie voor meer bewustwording rondom tenderkostenvergoeding en blijft daardoor niet alleen 'van' de inkoopafdeling;
- Bepaal als organisatie een gezamenlijke lijn in de aanbestedingsstrategie ten aanzien van tenderkostenvergoeding;
- Neem de procedure tenderkostenvergoeding (waarin staat wanneer er wel/niet sprake is van een vergoeding) op in contractvorm.

Kennisdeling:

- Stimuleer de uitwisseling van kennis en ervaring zowel binnen de eigen organisatie als buiten de organisatie;
- Neem informatie over tenderkostenvergoeding op in een kennisbank;
- Deel Best Practices met het veld ter inspiratie voor aanbestedende diensten;
- Deel ook mislukkingen zodat hiervan geleerd kan worden;
- Zorg voor meer informatie en/of promotie vanuit de brancheverenigingen Nevi en BNL;
- Neem tenderkostenvergoeding mee in een marktconsultatie om het gesprek hierover aan te gaan met betrokken partijen uit de markt/sector.

Sectorspecifieke richtlijnen:

- Maak sectorspecifieke richtlijnen voor het toepassen van tenderkostenvergoeding. Een voorbeeld is het document 'Sportief aanbesteden', dat een uitvloeisel is van de Gids Proportionaliteit en gericht op de sportsector.¹⁰
- Maak in de handreiking onderscheid in de verschillende categorieën (werk, levering of dienst). De huidige handreiking is volgens respondenten te rigide omdat er niet wordt gedifferentieerd.

¹⁰ Zie: <https://sportengemeenten.nl/publicaties/sportief-aanbesteden/>.

6 Conclusies

Dit hoofdstuk bevat de conclusies die we op basis van dit onderzoek kunnen trekken.

6.1 Tenderkostenvergoeding wordt zeer beperkt genoemd in de aanbestedingsdocumenten uit de periode 2019 tot en met 2021.

De hoofdconclusie van dit deel van het onderzoek naar een indicatie van omvang van het gebruik van tenderkostenvergoeding is als volgt: op basis van de gebruikte benaderingsmethode hebben wij geen andere indicatie van de omvang van het gebruik van tenderkostenvergoeding kunnen hardmaken dan dat deze 'laag' is (in de orde van enkele procenten van het aantal beschouwde aanbestedingen). In vergelijking met het onderzoek dat wij in 2016 uitvoerden naar - uitsluitend - het toepassen van de tenderkostenvergoeding bij laattijdig teruggetrokken aanbestedingen (die leidde tot de schatting: toepassing tenderkostenvergoeding tussen 0 en 3%¹¹) trekken wij hier de conclusie dat op grond van dit onderzoek niet is aan te tonen dat het gebruik van tenderkostenvergoeding in de periode 2019-2021 significant is toegenomen sinds het laatste moment van meting (2016) over de jaren 2013-2015. Het opnemen van tenderkostenvergoeding in de Gids Proportionaliteit, en het uitbrengen van de handreiking in 2018 hebben hier geen voor ons in dit onderzoek waarneembaar verschil in kunnen bewerkstelligen.

De door ons in het kader van dit onderzoek gehanteerde benaderingsmethode (textmining) kent beperkingen vanuit de beperkingen in de broninformatie (TenderNed) en de beperkingen van het middel textmining op een relatief kleine dataset. Het is niet uit te sluiten dat er gevallen van wél toepassen van de tenderkostenvergoeding door een aanbestedende dienst zijn, die wij niet in onze dataset hebben weten te 'vinden' binnen de beperkingen in doorlooptijd en kosten van dit onderzoek. De conclusie dat niet valt aan te tonen dat het gebruik van tenderkostenvergoeding sinds het vorige moment van meten significant is toegenomen lijkt ons echter veilig.

6.2 De handreiking is bekend onder respondenten, maar wordt weinig gebruikt

Uit de enquête, interviews en focusgroep komt het beeld naar voren dat de handreiking onder een groot deel van de respondenten bekend is. Desondanks laat de enquête zien dat de handreiking weinig wordt gebruikt. Daar staat tegenover dat respondenten aangeven de essentie van de handreiking wel te kennen, maar in de praktijk niet meer vaak teruggrijpen naar de handreiking.

6.3 De meeste respondenten hebben geen of enige ervaring met het toepassen van tenderkostenvergoeding in de praktijk

Uit de enquête komt naar voren dat de meeste respondenten geen of enige ervaring hebben met het toepassen van tenderkostenvergoeding in de praktijk. Zo geven de meeste respondenten uit de enquête aan tenderkostenvergoeding niet of 'af en toe' uit te keren. Wanneer een tenderkostenvergoeding wel wordt toegepast, dan valt de aanbesteding vaak in de categorie 'werken'. Een tegemoetkoming in hoge inschrijfkosten en het stimuleren van meer en kwalitatief betere inschrijvingen worden als voornaamste redenen opgegeven om tenderkostenvergoeding toe te passen.

De bevindingen uit de interviews en focusgroep laten een beeld zien dat tenderkostenvergoeding vaker wordt toegepast in de praktijk. Voor de interviews en focusgroep is bewust gezocht naar respondenten mét ervaring in het toepassen van tenderkostenvergoeding. Het valt daarom te verklaren dat de respondenten van deze onderzoeksactiviteiten meer kennis en ervaring met tenderkostenvergoeding hebben dan wat blijkt uit de data vanuit TenderNed.

¹¹ Zie: <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/blg-795370.pdf>.

6.4 Respondenten wijzen naar de (interne) opdrachtgever als reden om geen tenderkostenvergoeding toe te passen

In de enquête en interviews wijzen respondenten naar de opdrachtgever als reden om geen tenderkostenvergoeding toe te passen. De respondenten ervaren dat vaak geen budget voor een tenderkostenvergoeding is begroot in de opdracht, en het lastig is om gedurende het aanbestedingsproces alsnog budget voor een tenderkostenvergoeding te verkrijgen. Ook is de ervaring dat de (interne) opdrachtgever niet de toegevoegde waarde ziet van het toepassen van de tenderkostenvergoeding. Dit lijkt vaker voor te komen bij kleinere dan bij grotere aanbestedende diensten. Wanneer er geen extra werkzaamheden van de inschrijver worden gevraagd, is dat voor respondenten ook een duidelijke reden om geen tenderkostenvergoeding toe te passen.

6.5 Respondenten ervaren verschillende effecten in het toepassen van tenderkostenvergoeding

De ervaringen van de respondenten met het toepassen de tenderkostenvergoeding zijn verschillend. Ruim een derde van de respondenten geeft aan geen effect waar te nemen, een klein derde van de respondenten geeft aan dat de kwaliteit van de inschrijvingen omhooggaat, een vijfde geeft aan meer inschrijvingen te ontvangen. Daarnaast geeft een deel van de respondenten aan dat het lastig is om een effect waar te nemen, aangezien aanbestedingen niet goed met elkaar te vergelijken zijn.

6.6 Respondenten ervaren het bepalen van de hoogte van de tenderkostenvergoeding als 'best ingewikkeld' en hanteren hierin hun eigen werkwijze

Respondenten hanteren verschillende werkwijzen om de hoogte van de tenderkostenvergoeding te bepalen. Het merendeel van de respondenten bepaalt de hoogte op basis van eigen inzicht en ervaring of in afstemming met collega's. Een kleiner deel van de respondenten gebruikt hiervoor de handreiking.

A. Bijlage Deelnemers focusgroep

Naam	Organisatie
F. Hagnaars	Staatsbosbeheer
J. Roosendaal	Provincie Noord-Holland
B. Samuelsz	ProRail
J. van Straaten	Gemeente Utrecht
M. Stuijts	Bizob
A. Truggelaar	Provincie Noord-Holland
J. Visser	Gemeente Zaanstad
M. Westra	OLCO