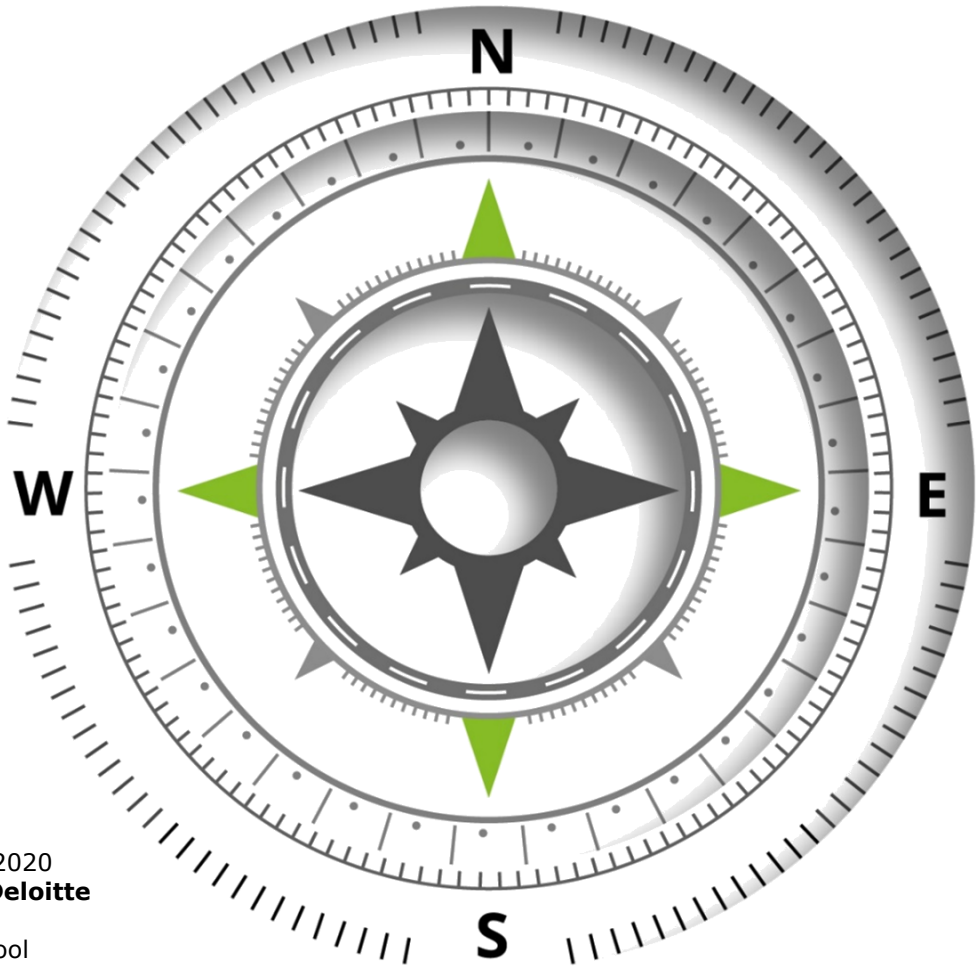
Monitor
Deloitte.

Rapport aanbestedingen in het sociaal domein:

Studie naar de uitvoeringslasten en grensoverschrijdendheid

Nederlands addendum

In Opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de directie Wetgeving en Juridische Zaken (WJZ)



Augustus 2020
Monitor Deloitte

Vincent Viool
Oscar Kraan
Isabel Meinema
Astrid van der Hoorn

Inhoudsopgave

Abstract 3
Introductie 4
Management samenvatting 5
Het Nederlands perspectief 9

Abstract

Nederlandse gemeenten die diensten in het sociaal domein willen afnemen, moeten sinds 2016 opdrachten met een waarde boven €750.000 aanbesteden in de EU. Ze beschouwen dit als een lastig proces dat geen duidelijke voordelen oplevert op het gebied van betere kwaliteit van zorg en ondersteuning voor een meer competitieve prijs. Dit onderzoek is in opdracht van de Nederlandse overheid uitgevoerd om onafhankelijk te onderzoeken of dat het geval is, en om te kijken of de bepalingen over het aanbesteden in het sociaal domein in de EU-richtlijn 2014 waarin deze eis is opgenomen, hun doelstellingen bereiken (effectief zijn) en dit doen op een manier die in verhouding staat tot de inspanning die ermee gemoeid is (efficiënt zijn).

Samenvattend heeft dit onderzoek geleid tot de volgende conclusies:

- Het sociaal domein in Europa, meer specifiek de thuis- en jeugdzorg [1], heeft een verwaarloosbare grensoverschrijdendheid. Van de 830 aankondigingen van gegunde opdrachten die tussen 2016 en 2018 zijn gepubliceerd, was slechts 0,5% van de aanbestedingen grensoverschrijdend;
- De verplichtingen die voortkomen uit de richtlijn blijken voor aanbestedende diensten en zorgaanbieders tijdrovend en kostbaar te zijn. Deze tijd en kosten komen niet direct ten goede aan de kwaliteit van de jeugd- en thuiszorg.

Het feit dat er geen grensoverschrijdendheid is in het sociaal domein terwijl aanbestedende diensten en zorgaanbieders aanzienlijke uitvoeringslasten ervaren, leidt tot onevenredigheid. Daarom kan worden geconcludeerd dat de regels die van toepassing zijn op overheidsopdrachten in het sociaal domein niet efficiënt noch effectief zijn.

Deze conclusies leiden tot de aanbeveling om de huidige verplichtingen die voortvloeien uit de Europese richtlijn inzake overheidsopdrachten zoals die momenteel van toepassing zijn in het sociaal domein te evalueren met het oog op eventuele aanpassingen. Bij een dergelijke evaluatie moet rekening worden gehouden met de bevindingen van dit rapport.

[1] Het betreft hier de taken die gemeenten hebben gekregen voor de ondersteuning van kwetsbare groepen op basis van de Jeugdwet en de Wmo 2015.

Introductie

Dit Nederlandse addendum hoort bij het in het Engels gelijknamige rapport "Public procurement in social health services: Study of regulatory burden and the level of cross-border dimension". Het eerste hoofdstuk Management Samenvatting, is een vertaling van de Executive Summary van het hoofdrapport. In de Management Samenvatting worden de bevindingen omtrent aanbestedingen in het sociaal domein in de Europese Unie besproken.

Het tweede hoofdstuk richt zich specifiek op de situatie in Nederland. Ter beantwoording van de deelvragen zijn dezelfde methodes en werkwijzen gevolgd als beschreven in het hoofdrapport.

Management samenvatting

Achtergrond en doel van dit onderzoek

Nederlandse gemeenten die diensten in het sociaal domein willen afnemen, moeten sinds 2016 opdrachten met een waarde boven €750.000 aanbesteden in de EU. Ze beschouwen dit als een lastig proces dat geen duidelijke voordelen oplevert op het gebied van betere kwaliteit van zorg en ondersteuning voor een meer competitieve prijs. Dit onderzoek is in opdracht van de Nederlandse overheid uitgevoerd om onafhankelijk te onderzoeken of dat het geval is, en om te kijken of de bepalingen over het aanbesteden in het sociaal domein in de EU-richtlijn 2014 waarin deze eis is opgenomen, hun doelstellingen bereiken (effectief zijn) en dit doen op een manier die in verhouding staat tot de inspanning die ermee gemoeid is (efficiënt zijn).

De bepalingen voor aanbestedingen in het sociaal domein zijn opgenomen in de Europese aanbestedingsrichtlijn (Richtlijn 2014/24/EU[2]; hierna "de richtlijn"). Deze is inwerking getreden in 2014, met een uiterlijke termijn voor implementatie per lidstaat in 2016, wat effectief dus de termijn was voor aanbestedende diensten en zorgaanbieders. De richtlijn is gebaseerd op het beginsel van eerlijke toegang tot openbare aanbestedingen voor alle bedrijven binnen de Europese Unie (EU). Het is een herziening van een eerdere richtlijn en introduceerde concurrentie in het sociaal domein. Daarbij erkende de richtlijn de "beperkte grensoverschrijdende dimensie" van het sociaal domein, en dat "deze diensten worden verstrekt binnen een bijzondere context die sterk varieert naargelang de lidstaat, ten gevolge van de verschillende culturele tradities."[3] De richtlijn heeft dit erkend door een hogere drempel vast te stellen waarop de verplichting tot aanbesteding ontstaat.

Dit onderzoek kijkt naar de omvang van de grensoverschrijdendheid op de Europese markt van het sociaal domein, met name thuiszorg en jeugdzorg[4], en beoordeelt de uitvoeringslasten die samenhangen met de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn. Het is aangetoond dat grensoverschrijdendheid in het sociaal domein momenteel te verwaarlozen is en waarschijnlijk ook zal blijven als barrières omtrent regelgeving worden weggenomen; het onderbouwt de perceptie dat de nieuwe vereisten omslachtig zijn, gezien de tijd en kosten die met de naleving gemoeid zijn. Het beveelt aan dat de EU-bepalingen inzake overheidsopdrachten in het sociaal domein worden geëvalueerd en dat bij die evaluatie rekening wordt gehouden met de bevindingen van dit rapport.

Methode

<u>Grensoverschrijdendheid</u>

Drie analyses zijn uitgevoerd om de grensoverschrijdendheid van het sociaal domein in Europa te beoordelen – een analyse van Europese aankondigingen van overheidsopdrachten, een enquête, en interviews, specifiek:

- Data-analyse van CANs (Contract Award Notices, aankondiging van gegunde opdracht) en CNs (Contract notices, aankondiging van opdracht) van aanbestedingen die binnen het onderzoek vallen[5] en gepubliceerd zijn op de Tenders Electronic Daily- database (TED[6]) waarop alle Europese overheidsopdrachten worden aangekondigd. Adresgegevens van de zorgaanbieders zijn gebruikt om binnenlandse en buitenlandse bieders te onderscheiden
- Een enquête is verspreid onder aanbestedende diensten en zorgaanbieders op basis van de beschikbare contactgegevens. Omdat de TED-database alleen informatie bevat van zorgaanbieders bij een gewonnen contract, heeft deze enquête zich gericht op de vraag of zorgaanbieders in het verleden hebben deelgenomen aan buitenlandse aanbestedingen (en dus niet per se hebben gewonnen). De verspreiding van de enquête werd ondersteund door overkoepelende organisaties van gemeentes en zorgaanbieders door heel Europa.

[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN
[3] Recital 114
[4] Het betreft hier de taken die gemeenten hebben gekregen voor de ondersteuning van kwetsbare groepen op basis van de Jeugdwet en de Wmo 2015.
[5] Tenders with CPV-codes under the light regime, and that are related to either youth or home care
[6] Tenders Electronic Daily (https://ted.europa.eu)

- Interviews zijn afgenomen bij zorgaanbieders om beter te begrijpen waarom zij wel of niet interesse hebben in buitenlandse aanbestedingen.

Uitvoeringslasten

Om de uitvoeringslasten van de richtlijn voor aanbestedende diensten en zorgaanbieders te meten, wordt de methodologie van het Standaard kosten model toegepast[7]. Deze meting van de uitvoeringslasten is gebaseerd op een meting in zes steekproeflanden[8].

Hierbij zijn tevens drie stappen doorlopen, namelijk:

- De specifieke verplichtingen van de richtlijn zijn in kaart gebracht.
- Middels interviews met zorgaanbieders en aanbestedende diensten in de zes steekproeflanden zijn de tijd en kosten bepaald die zij kwijt zijn om te voldoen aan de verplichtingen uit de richtlijn. Bij deze meting zijn de kosten van een 'Normaal Efficiënt Bedrijfsproces' (NEB) bepaald tijdens interviews, wat bestaat uit de verwachte tijd (en kosten) die een aanbestedende dienst of zorgaanbieder redelijkerwijs nodig zou hebben om de procedure uit te voeren.
- Standaardisatie van de bevindingen in de zes steekproeflanden hebben geleid tot een berekening van de totale jaarlijkse uitvoeringslasten die aan de richtlijn verbonden zijn voor alle procedures in het sociaal domein in Europa.

Resultaten

De resultaten van dit onderzoek zijn gestructureerd aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

Grensoverschrijdendheid

1. Hoeveel aanbestedingen worden er jaarlijks in de lidstaten uitgevoerd op het terrein van dienstverlening in het sociaal domein?

Op basis van de analyse van de TED-database werden tussen 2016 en 2018 in totaal 1.233 relevante aankondigingen van contracten en vooraankondigingen gedaan voor diensten in de jeugdzorg en thuiszorg[9]. Het totaal aantal relevante aankondigingen van gegunde opdrachten (CAN's) bedroeg in totaal 830, wat neerkomt op gemiddeld 411 aankondigingen van contracten waarvan 277 worden gegund per jaar.

2. Hoe vaak komt het voor dat een buitenlandse partij deelneemt aan een dergelijke aanbestedingsprocedure?

Op basis van de antwoorden van aanbestedende diensten is gemiddeld 0,6% van de organisaties die deelnemen aan een aanbesteding afkomstig uit het buitenland. Zorgaanbieders geven aan nooit (in 0% van de gevallen) deel te nemen aan buitenlandse aanbestedingen.

3. Hoe vaak komt het voor dat een buitenlandse partij een dergelijke aanbestedingsprocedure wint?

Op basis van data-analyse van de TED-database won een buitenlandse partij in 0,5% (4) van de gegunde contracten (830) ten minstens één perceel van de aanbesteding. In al deze contracten werd een minderheid van de percelen gewonnen door een buitenlandse partij.

4. Welk percentage van de overheidsopdrachten voor dienstverlening in het sociaal domein is grensoverschrijdend?

De 830 contracten tussen 2016-2018 waren verdeeld in 3.609 percelen. Wanneer "winnen" wordt gedefinieerd als het winnen van een meerderheid van de percelen binnen een contract, is dit bij geen enkele van de contracten het geval (0%).

[7] Standaard kosten model: The Better Regulation Toolbox – Tool 60 (2017) p.488 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-toolbox.pdf

[8] Tsjechië, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Zweden.

[9] Het betreft hier de taken die gemeenten hebben gekregen voor de ondersteuning van kwetsbare groepen op basis van de Jeugdwet en de Wmo 2015.

Bevindingen

De resultaten geven aan dat de grensoverschrijdendheid in het sociaal domein in Europa verwaarloosbaar is, waarmee wordt bevestigt dat er geen Europese markt is voor deze diensten. De data wordt daarbij ondersteund door de geïnterviewde aanbestedende diensten en zorgaanbieders, die aangeven dat dit komt doordat het sociaal domein, specifiek jeugdzorg en thuiszorg[10], lokaal is georganiseerd. Daarnaast wijzen aanbestedende diensten en zorgaanbieders erop dat het unieke karakter van deze diensten, en culturele en taalkundige belemmeringen, grensoverschrijdende activiteiten tegenhouden. Verschillen in wet- en regelgeving worden ook genoemd, maar, zoals in interviews is aangegeven, het wegnemen van deze belemmeringen zou de grensoverschrijdende activiteit niet sterk doen toenemen, aangezien de resterende belemmeringen zwaar wegen.

<u>Uitvoeringslasten</u>

1. *Hoe hoog zijn de uitvoeringslasten die gemoeid zijn met de aanbestedingen die jaarlijks in de lidstaten van de Europese Unie uitgevoerd worden op het terrein van dienstverlening in het sociaal domein, meer specifiek jeugd- en thuiszorg?*

De uitvoeringslasten voor zowel de aanbestedende diensten als de zorgaanbieder in totaal per jaar door de gehele EU-27 is 103 miljoen euro. Hiervan is ongeveer 20 miljoen euro Business as Usual (BAU), de resterende 81% (83 miljoen euro[11]) komt rechtstreeks vanuit verplichtingen uit de richtlijn. Een volledige procedure waarbij de tijdsbesteding van de aanbestedende diensten en de zorgaanbieders bij elkaar zijn opgeteld, kost 1.256 FTE.

2. *Wat zijn de uitvoeringslasten van die aanbestedingen voor aanbestedende diensten?*

De uitvoeringslasten voor de aanbestedende diensten in totaal per jaar voor de hele EU27 bedragen 27 miljoen euro per procedure, van dit bedrag is ongeveer 4 miljoen euro BAU, de overige 87% komt rechtstreeks vanuit verplichtingen uit de richtlijn. Een volledige procedure kost 326 FTE voor aanbestedende diensten.

3. *Waaruit bestaan de uitvoeringslasten van die aanbestedingen voor aanbestedende diensten?*

Deze uitvoeringslasten ontstaan vooral bij het gunnen en informeren (27% van de totale lasten) gevolgd door vele uren besteed aan het beoordelen van de aanbestedingen (25%).

4. *Wat zijn de uitvoeringslasten van die aanbestedingen voor zorgaanbieders?*

De uitvoeringslasten voor de zorgaanbieders in totaal per jaar voor de hele EU-27 bedragen 76 miljoen euro, van dit bedrag is ongeveer 16 miljoen euro BAU, de overige 79% komt rechtstreeks vanuit verplichtingen uit de richtlijn. Het totaal aan volledige procedures, kost zorgaanbieders 930 FTE.

5. *Waaruit bestaan de uitvoeringslasten van die aanbestedingen voor zorgaanbieders?*

Deze kosten komen voornamelijk voort uit het aanmaken en indienen van de aanbestedingsdocumenten (56%) en het stellen van vragen aan de aanbestedende dienst voordat wordt besloten deel te nemen (20%)

Wat betreft de aanbevelingen voor verdere verbetering van het aanbestedingsprocedure voor overheidsopdrachten in het sociaal domein, gaven geïnterviewden aan dat de richtlijn als inefficiënt en belastend wordt ervaren. Sommige aanbestedende diensten waarderen het bestaan van richtlijnen en een gestructureerd proces, maar zouden dit graag niet als verplichtingen, maar eerder als richtlijnen zien. Sommige geïnterviewden gaven aan dat de vereiste van een Europese aanbestedingsprocedure een meer concurrerende omgeving heeft gecreëerd, terwijl eerdere aanbestedingen een meer op samenwerking gerichte sfeer hadden. Dit kan een teken zijn van een meer concurrerende markt die theoretisch efficiënter zou kunnen zijn, maar gezien het gevoelige karakter van de diensten in het sociaal domein, is het de vraag of deze verharding van de relatie tussen aanbestedende dienst en zorgaanbieder, evenals tussen zorgaanbieders, gunstig is voor de

[10] Het betreft hier de taken die gemeenten hebben gekregen voor de ondersteuning van kwetsbare groepen op basis van de Jeugdwet en de Wmo 2015.

[11] Afrondingsverschillen zijn mogelijk, de exacte getallen zijn te vinden in het hoofdrapport.

zorgbehoevenden. Zij profiteren er juist van wanneer zorgaanbieders samenwerken binnen de mogelijkheden van de wet, en bekend zijn met de lokale en persoonlijke omstandigheden van de zorgbehoevenden.

Bevindingen

De totale uitvoeringslasten zijn 83 miljoen euro en 1.256 FTE. Deze lasten komen vooral terecht bij zorgaanbieders (respectievelijk 72% en 74%). Algemeen wordt dit beschouwd als inefficiënt en omslachtig.

Discussie

Grensoverschrijdendheid

De resultaten van de drie methoden voor de dataverzameling (databaseanalyse, enquête, interviews) om de grensoverschrijdendheid van het sociaal domein vast te kunnen stellen hebben inzichten opgeleverd die in lijn zijn met elkaar. Hier heeft de databaseanalyse betrouwbare resultaten opgeleverd die worden bevestigd door de enquête en de interviews. Het onderzoek heeft een kwantitatieve analyse opgeleverd en interviews hebben voor kwalitatieve motivatie gezorgd. Hierdoor hebben de conclusies een hoge mate van betrouwbaarheid.

Uitvoeringslasten

De resultaten van de interviews die de basis vormen voor het meten van de uitvoeringslasten zijn consistent over alle interviews. Daardoor geeft de meting een goede indicatie van de uitvoeringslasten die aanbestedende diensten en zorgaanbieders ervaren.

Conclusies en aanbevelingen

Met sterke overtuiging kan worden geconcludeerd dat het sociaal domein in Europa, meer specifiek de thuiszorg en jeugdzorg[12], een verwaarloosbare grensoverschrijdendheid heeft. Van de 830 aankondigingen van gegunde opdrachten die tussen 2016 en 2018 zijn gepubliceerd, was slechts 0,5% van de aanbestedingen grensoverschrijdend.

Deze bevinding wordt bevestigd door de enquête resultaten waarin aanbestedende diensten en zorgaanbieders aangeven dat grensoverschrijdende activiteit voorkomt in minder dan 1% van de aanbestedingen, en dat zorgaanbieders niet geïnteresseerd zijn, niet deelnemen en niet winnen in procedures van EU lidstaten anders dan de lidstaat waarin zij geregistreerd zijn. Daarnaast gaven zorgaanbieders specifiek aan dat ze geen interesse hebben in grensoverschrijdende activiteit in het sociaal domein, en dat ze in de toekomst waarschijnlijk ook niet geïnteresseerd zullen zijn gezien de culturele en taalbarrières, zelfs wanneer potentiële wet- en regelgevingsbarrières (al dan niet voortvloeiend uit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten) in het specifieke domein zouden worden weggenomen. Alles bij elkaar genomen lijkt er geen Europese markt te zijn in het sociaal domein.

De verplichtingen die voortkomen uit de richtlijn blijken voor aanbestedende diensten en zorgaanbieders tijdrovend en kostbaar te zijn. Deze tijd en kosten komen niet direct ten goede aan de kwaliteit van de jeugd- en thuiszorg. De richtlijn wordt door zowel de aanbestedende diensten als de zorgverleners als inefficiënt en belastend ervaren. Sommige aanbestedende diensten waarderen het bestaan van richtlijnen en een gestructureerd proces, maar zouden dit graag niet als verplichtingen, maar eerder als richtlijnen zien.

Het feit dat er geen grensoverschrijdendheid is in het sociaal domein terwijl aanbestedende diensten en zorgaanbieders aanzienlijke uitvoeringslasten ervaren, leidt tot onevenredigheid. Daarom kan worden geconcludeerd dat de regels die van toepassing zijn op overheidsopdrachten in het sociaal domein niet efficiënt noch effectief zijn.

Deze conclusies leiden tot de aanbeveling om de huidige verplichtingen die voortvloeien uit de Europese richtlijn inzake overheidsopdrachten zoals die momenteel van toepassing zijn in het sociaal domein te evalueren met het oog op eventuele aanpassingen. Bij een dergelijke evaluatie moet rekening worden gehouden met de bevindingen van dit rapport.

[12] Het betreft hier de taken die gemeenten hebben gekregen voor de ondersteuning van kwetsbare groepen op basis van de Jeugdwet en de Wmo 2015.

Het Nederlands perspectief

Dit hoofdstuk gaat dieper in op gestelde onderzoeksvragen die specifiek Nederland betreffen.

Hoeveel aanbestedingen worden er jaarlijks in Nederland uitgevoerd op het terrein van dienstverlening in het sociaal domein, meer specifiek jeugd- en thuiszorg?

Deze vraag is beantwoord middels de methodologie die staat beschreven in Hoofdstuk 3.2.1. Van de 1.574.374 contracten die op TED voor de periode 1 januari 2016 tot en met 31 december 2018 staan genoteerd, zijn eerst alle contracten met relevante CPV codes geselecteerd. Na deze eerste filtering bleven er 57.147 contracten over. Bij de tweede filtering, op basis van relevante steekwoorden binnen jeugd- en thuiszorg[13], beleven er 7.163 contracten over.
Van deze contracten waren er 352 door Nederlandse partijen uitgezet. Hier van besloegen 201 contracten aankondigingen of vooraankondigingen en 151 gunningsaankondigingen. Dit impliceert dat 50 contracten ofwel i) dubbel zijn aangekondigd middels een aankondiging én een vooraankondiging, ii) zijn teruggetrokken ofwel iii) niet juist zijn geregistreerd. Jaarlijks komt dit neer op een gemiddelde van 67 aangekondigde contracten en 50 gegunde contracten.

De exacte aantallen van gegunde Nederlandse contracten gepubliceerd op TED zijn als volgt:

- 2016: 43 gegunde contracten
- 2017: 61 gegunde contracten
- 2018: 47 gegunde contracten

Van de 151 contracten waaraan een gunningsaankondiging is verbonden kan worden aangenomen dat de volledige aanbestedingsprocedure is voltooid. Van de overige 50 aankondigingen is het moeilijk in te schatten of er een procedure is gestart of wanneer deze is afgebroken. Niet gegunde contracten worden daarom niet meegenomen in de berekeningen.

De aantallen zijn gevalideerd met de Database Monitor Gemeentelijke Zorginkoop 2019[14]. Hierin worden de Nederlandse aanbestedingen in de jeugd- en thuiszorg bijgehouden. Voor de periode 2016 – 2018 wordt een jaarlijks gemiddelde van 71 Europese, aangekondigde aanbestedingen gerapporteerd[15]. Het kleine verschil tussen de 67 aangekondigde contracten in de TED database en de 71 in de Nederlandse database, kan worden verklaard doordat het bij aanbestedingen onder de drempelwaarde niet verplicht is op TED te publiceren.

Hoe hoog zijn de uitvoeringslasten die gemoeid zijn met de aanbestedingen die jaarlijks in Nederland uitgevoerd worden op het terrein van dienstverlening in het sociaal domein?

Ter beantwoording van deze vraag is de 'Standaard Kosten' methode zoals beschreven in Hoofdstuk 3.3.1 gevolgd. Deze methode kijkt eerst naar de kosten die met één aanbesteding gemoeid zijn om deze vervolgens te vermenigvuldigen met het totaal aantal aanbestedingen.

Voor de berekeningen van de Nederlandse uitvoeringslasten zijn alleen de data punten uit de interviews met Nederlandse partijen meegenomen. Na standaardisatie van deze datapunten en dezelfde NEB en BAU aannames als in Europa, zijn de volgende resultaten verkregen.

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de kosten voor aanbestedende partijen en daarna op de uitvoeringslasten voor zorgaanbieders. De aanbestedingskosten worden bepaald door het aantal bestede uren vermenigvuldigd met het gemiddeld uurtarief en de externe kosten. Wanneer de kosten zijn vastgesteld, worden de uitvoeringslasten bepaald door te berekenen welke percentage als BAU geldt. Dat wil zeggen, welke kosten zou de aanbestedende partij of zorgaanbieder ook maken in het geval er geen regelgeving is. Door deze van de uitvoeringskosten af te trekken, zijn de uitvoeringslasten bepaald.

De uitvoeringslasten voor een aanbestedende dienst van een gemiddelde Nederlandse aanbesteding in het sociaal domein kan worden gevonden in Tabel 1. In navolging van de methodologie zoals beschreven in Hoofdstuk 3.3, toont de tabel het aantal bestede uren in een bepaalde stap, rekening

[13] Het betreft hier de taken die gemeenten hebben gekregen voor de ondersteuning van kwetsbare groepen op basis van de Jeugdwet en de Wmo 2015.
[14] Database Monitor Gemeentelijke Zorginkoop 2019:
[15] Gekeken naar overheidsopdrachten met beperkte mate van selectiviteit of hoofdaannemers, voor de procedure types Selectief, Meervoudig onderhands en Best Value Procurement

houdend met het aantal keren dat deze stappen worden uitgevoerd in een aanbestedingsprocedure (de frequentie zoals beschreven in Hoofdstuk 3.3). Het aantal uren wordt vermenigvuldigd met het gemiddelde uurtarief in Nederland (47,21 euro / uur). De potentiële externe kosten, vaak bestaande uit juridisch advies, worden bij deze kosten opgeteld. Samen vormen deze de uitvoeringskosten per stap. Door de BAU kosten hiervan af te halen worden de kosten bepaald die toe te schrijven zijn aan de Directive. Dit bepaald de uitvoeringslasten.

Door de uitvoeringslasten per deelstap bij elkaar op te tellen worden de totale gemiddelde uitvoeringskosten voor de aanbestedende dienst in Nederland bepaald. De totale gemiddeld uitvoeringslasten van een aanbestedingsprocedure in het sociaal domein komen daarmee uit op ongeveer 110 duizend euro per procedure. Van 94,5 duizend euro kan worden gesteld dat deze kosten niet zouden zijn gemaakt wanneer er geen regelgeving zou zijn en beslaan daarmee de uitvoeringslasten. Het gemiddeld totaal aan uren dat een aanbestedende dienst aan een procedure in het sociaal domein in Nederland besteedt komt neer op iets meer 1,1 FTE[16].

Het aantal procedures per jaar, de Q in de vergelijking zoals beschreven in hoofdstuk 3.3 is genomen uit de TED database. Hierin werden 151 Nederlandse gunningsaankondigingen gevonden tussen 2016 – 2018. Jaarlijks komt dit neer op 50 Nederlandse contracten.
Door de uitvoeringslasten per procedure te vermenigvuldigen met de 50 jaarlijkse contracten, komen de totale uitvoeringslasten voor aanbestedende diensten voor aanbestedingsprocedures in het sociaal domein in Nederland uit op circa 4 miljoen euro.

Deze uitvoeringslaten ontstaan in Nederland voor het grootste deel in fase 1 (45%), waarbij de marktconsultatie en het opstellen van de contract specificaties de meeste lasten met zich meebrengen. Daarnaast wordt er veel tijd besteed aan het reageren op vragen (24%) en het beoordelen van de ontvangen offertes (22%). Deze resultaten suggereren dat het duidelijk op papier zetten van de wensen en verwachtingen voor aanbestedende diensten tijdrovend is. De beoordeling van de voorstellen kost logischerwijs veel tijd wanneer er veel zorgaanbieders aan de procedure deelnemen.

[16] Gebaseerd op FTE van 1.836 uren per jaar, Informatie Rijkspersoneel: https://www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel/mijn-werk/huidig-dienstverband/arbeidsduur-en-werktijden/arbeidstijdpatroon

Tabel 1: Administratieve lasten voor aanbestedende diensten[17]

Phase	Step	Organization type	Number of hours (h)	External costs (€)	Regulatory cost (€)	Regulatory burden (€)	% of total
1. Preparation	1a. Taking preliminary actions	CA	408	0	19.276	15.849	17
	1b. Continued monitoring and documenting of obligations and actions	CA	68	0	3.226	3.226	3
	1c. Participate in market consultation	CP					
	1d. Preparing contract specifications	CA	609	0	28.759	20.914	22
	1e. Preparing selection specifications	CA	50	0	2.345	2.345	2
2. Publication	2a. Publishing notice	CA	11	0	519	519	1
	2b. Responding to notice and asking questions	CP					
	2c. Answering questions	CA	249	10.453	22.227	22.227	23
	2d. Assessing notice	CP					
3. Participation	3a. Submitting tender documents	CP					
	3b. Assessing received tenders	CA	127	0	6.000	6.000	6
4. Awarding	4a. Awarding and informing	CA	470	0	22.183	19.780	21
	4b. Asking additional information on awarding	CP					
	4c. Providing additional information on awarding	CA	50	0	2.359	1.180	1
5. Finalization	5a. Responding to award decision	CP					
	5b. Closing	CA	65	282	3.340	2.629	3
Total per procedure for a CA			2.108 h	€10.735	€110.234	€ 94.669	100%
Total yearly tenders for EU27 for CA's		50					
Total for all procedures for CAs			105.379 h		€5.511.723	**€4.733.456**	

De uitvoeringslasten voor zorgaanbieders van een gemiddelde Nederlandse aanbestedingsprocedure in het sociaal domein worden weergegeven in Tabel 2. Net als Tabel 1 toont deze tabel het aantal uren dat in een bepaalde stap kost, rekening houdend met het aantal keren dat deze stappen wordt uitgevoerd in een aanbestedingsprocedure (de frequentie zoals beschreven in hoofdstuk 3.3.). Het aantal uren wordt vermenigvuldigd met het gemiddelde uurtarief in Nederland (47,21 euro / uur). De potentiële externe kosten, vaak bestaande uit juridisch advies, worden bij deze kosten opgeteld. Samen vormen deze de uitvoeringskosten per stap voor zorgaanbieders. Door de BAU kosten hiervan af te halen worden de kosten bepaald die toe te schrijven zijn aan de Directive. Dit bepaald de uitvoeringslasten.

Door de uitvoeringslasten per deelstap bij elkaar op te tellen worden de totale gemiddelde uitvoeringskosten voor zorgaanbieders in Nederland verkregen. De totale gemiddelde uitvoeringslasten van een aanbestedingsprocedure in het sociaal domein voor zorgaanbieders komen

[17] Totalen kunnen afwijken wegens afrondingsverschillen

daarmee uit op 11 duizend euro per deelname aan een procedure. Van 8 duizend euro kan worden gesteld dat deze kosten zijn toe te schrijven aan de geldende regelgeving beslaan daarmee de uitvoeringslasten.

Het aantal procedures per jaar waaraan zorgaanbieders deelnemen, de Q in de vergelijking zoals beschreven in hoofdstuk 3.3, is gebaseerd op het totaal aantal aanbestedingen voor Nederland per jaar maal het gemiddeld aantal zorgaanbieders dat deelneemt aan een aanbesteding. Beide getallen zijn afgeleid van de TED-database.

Het totale aantal inschrijvingen voor Nederland per jaar is hetzelfde als vermeld in Tabel 1, namelijk 50, en is gebaseerd op het aantal aankondigingen van gegunde opdrachten (CAN's). Het gemiddelde aantal zorgaanbieders per procedure is gebaseerd op de data voor Nederlandse aanbestedingen uit de TED-database en is bepaald op 23. Het is nodig om een gemiddeld aantal inschrijvers te nemen, aangezien de database niet volledig is en niet alle velden voor alle CAN's zijn ingevuld. In totaal betekent dit dat het totale aantal inschrijvingen voor Nederland per jaar voor zorgaanbieders 1.150 is.

Het totaal aantal uur dat Nederlandse thuis- en jeugdzorginstellingen besteden aan de Europese aanbestedingsrichtlijn in de zorg komt hiermee neer op ongeveer 143 FTE per jaar[18]. De totale uitvoeringslasten voor zorginstellingen in Nederland zijn circa 9 miljoen euro.

Deze kosten komen voornamelijk voort uit het reageren op aankondigingen en het stellen van vragen (49%) en het opstellen en indienen van de aanbestedingsdocumenten (36%). Dit is niet verrassend, aangezien zorgaanbieders waarschijnlijk de meeste tijd besteden aan het goed begrijpen van de opdracht en het opstellen van het technische voorstel.

[18] Gebaseerd op FTE van 1.836 uren per jaar, Informatie Rijkspersoneel: https://www.p-direkt.nl/informatie-rijkspersoneel/mijn-werk/huidig-dienstverband/arbeidsduur-en-werktijden/arbeidstijdpatroon

Tabel 1: Administratieve lasten voor zorgaanbieders[19]

Phase	Step	Organization type	Number of hours (h)	External costs (€)	Regulatory cost (€)	Regulatory burden (€)	% of total
1. Preparation	1a. Taking preliminary actions	CA					
	1b. Continued monitoring and documenting of obligations and actions	CA					
	1c. Participate in market consultation	CP	24	0	1.109	888	11
	1d. Preparing contract specifications	CA					
	1e. Preparing selection specifications	CA					
2. Publication	2a. Publishing notice	CA					
	2b. Responding to notice and asking questions	CP	73	0	3.423	2.611	33
	2c. Answering questions	CA					
	2d. Assessing notice	CP	40	0	1.904	1.294	16
3. Participation	3a. Submitting tender documents	CP	84	0	3.969	2.883	36
	3b. Assessing received tenders	CA					
4. Awarding	4a. Awarding and informing	CA					
	4b. Asking additional information on awarding	CP	4	0	165	83	1
	4c. Providing additional information on awarding	CA					
5. Finalization	5a. Responding to award decision	CP	1	192	246	225	3
	5b. Closing	CA					
Total per procedure for a CP			228 h	€192	€10.817	€7.983	100%
Total yearly tenders for EU27 for CPs		1.150					
Total for all procedures for CPs			258,813 h		€12.439.103	**€9.179.728**	

[19] Totalen kunnen afwijken wegens afrondingsverschillen