

---

## Onderzoek naar TenderNed

Auteur: Atos Consulting  
Versie: 1.3  
Documentdatum: 26 februari 2019

## Inhoud

1	Achtergrond en vraagstelling .....	3
1.1	Aanleiding.....	3
1.2	Uw vraag .....	3
2	Medefinanciering van TenderNed .....	5
2.1	Gebruik .....	5
2.2	Kosten.....	10
2.3	Kostenverdeling.....	12
3	Gevolgen van stoppen met TenderNed en alternatieven .....	15
3.1	Gevolgen voor gebruikers.....	15
3.1.1	Verschillen in dienstverlening.....	15
3.1.2	Gevolgen voor aanbestedende diensten .....	18
3.1.3	Gevolgen voor ondernemingen.....	19
3.1.4	Gevolgen voor beleidsdata .....	19
3.2	Gevolgen voor marktstructuur .....	20
3.3	Gevolgen voor aanbieders .....	20
3.4	Alternatieven.....	21
4	Conclusies en aanbevelingen .....	22
4.1	Conclusies.....	22
4.2	Aanbevelingen .....	23
4.2.1	Appendix 1: Overzicht van interviews en leden begeleidingscommissie .....	25
4.3	Appendix 2: Overzicht van geraadpleegde documenten .....	26

# 1 Achtergrond en vraagstelling

## 1.1 Aanleiding

TenderNed is het aanbestedingsplatform van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). Het is een basissysteem dat bestaat uit een publicatiemodule en een inschrijvingsmodule met het digitale bedrijfsdossier en een helpfunctie. De publicatiemodule is een centraal elektronisch platform waarop aanbestedende diensten de opdrachten aankondigen. Met de inschrijvingsmodule met het digitale bedrijfsdossier kunnen ondernemingen elektronisch inschrijven op aanbestedingen.

De voornaamste beleidsdoelstellingen die het ministerie van Economische Zaken en Klimaat met TenderNed realiseert, zijn het voldoen aan verplichtingen die grotendeels voortvloeien uit EU-regelgeving over aanbestedingen en het verlagen van administratieve lasten voor ondernemers door alle overheidsopdrachten vindbaar te maken op één centrale plek.

Aanbestedende diensten zijn verplicht hun aanbestedingen boven bepaalde drempelwaardes door middel van de publicatiemodule op TenderNed te (laten) plaatsen. Er bestaan naast TenderNed ook commerciële aanbestedingssystemen die diensten aanbieden die vergelijkbaar zijn met de inschrijvingsmodule. De aankondigingen en publicaties van deze aanbestedingen worden via een importkoppeling op TenderNed geplaatst. TenderNed is een gratis dienst waarbij aanbestedende diensten ervan op aan kunnen dat zij een aanbestedingsprocedure volgens de wettelijke eisen doorlopen.

TenderNed wordt door de Rijksoverheid bekostigd. In de afgelopen jaren zijn de kosten gestegen. Daarnaast hebben sinds de start van TenderNed private aanbestedingssystemen zich sterk ontwikkeld. Beide ontwikkelingen geven aanleiding voor het ministerie van EZK om:

- Te onderzoeken of medefinanciering van TenderNed door andere overheden (dan de Rijksoverheid) mogelijk is, en
- alternatieven voor een publiek bekostigd aanbestedingssysteem als TenderNed te verkennen.

## 1.2 Uw vraag

U heeft de volgende twee doelstellingen geformuleerd:

1. Het onderzoek moet inzichtelijk maken welke groepen van aanbestedende diensten op basis van het profijtbeginsel bij zouden kunnen dragen aan TenderNed en wat hierin een redelijke kostenverdeling zou zijn.
2. Het onderzoek moet in kaart brengen wat de gevolgen zijn van het stoppen met TenderNed en beziën hoe een alternatief, privaat stelsel voor elektronisch aanbesteden eruit zou kunnen zien en hoe Nederland de bijbehorende verplichtingen daarbij kan invullen.

Daarbij heeft u onderstaande onderzoeksvragen opgesteld:

Bij doelstelling 1: Medefinanciering van TenderNed

- Hoe en in welke mate maken de overheidsorganisaties gebruik van TenderNed? (aanbestedingen, publicaties, speciale formulieren, beleidsdata, speciale opdrachten aan PIANOo/TenderNed)
- In hoeverre zijn kosten specifiek toe te wijzen aan het gebruik van bepaalde onderdelen van TenderNed en is er een relatie tussen de hoogte van de kosten en de mate van het gebruik ervan?
- Wat is een redelijke kostenverdeling en/of verdelingsgrondslag tussen Rijksoverheid en andere (groepen van) aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven die gebruikmaken van TenderNed?

Bij doelstelling 2: Gevolgen van stoppen met TenderNed en alternatieven

- Wat zijn de gevolgen van het niet meer aanbieden van TenderNed door de Rijksoverheid voor gebruikers?
  - Wat is het verschil in dienstverlening van TenderNed t.o.v. private aanbestedingssystemen?
  - Wat zijn de financiële gevolgen voor aanbestedende diensten? Wat zijn eventuele andere gevolgen voor aanbestedende diensten (bv. meer fouten, minder inschrijvingen)?
  - Wat zijn gevolgen voor ondernemingen (in termen van lasten) wanneer opdrachten niet meer op één platform worden aangeboden?
  - Wat zijn eventuele andere gevolgen voor ondernemingen?
  - Wat zijn gevolgen voor beleidsdata? Data over duurzaam inkopen, sociaal domein, algemene statistieken zoals MKB-deelname etc. worden nu uit TenderNed gehaald.
- In hoeverre is de marktstructuur een zorg voor de concurrentiesituatie na het wegvallen van TenderNed?
- Wat zijn de financiële en technische gevolgen voor de private aanbestedingssystemen?
- Wat zijn alternatieven om aan de juridische verplichtingen en beleidsdoelstellingen te voldoen? Zijn er kwaliteitseisen nodig voor private platforms? Is toezicht nodig? Welke mogelijkheden zijn er om aan beleidsinformatie te komen?

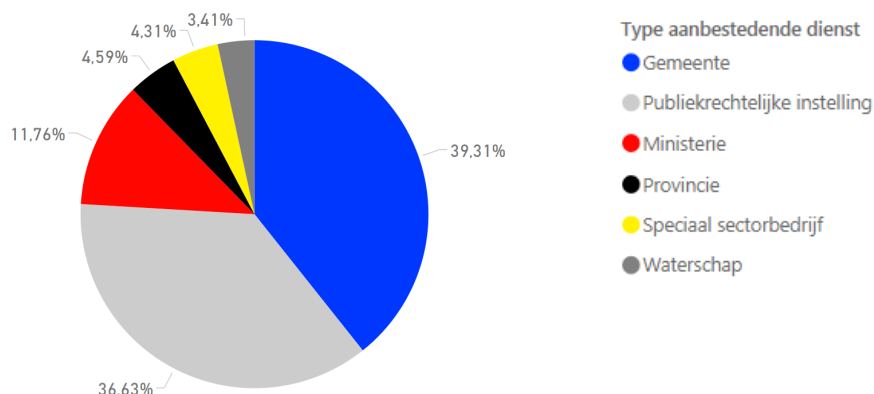
## 2 Medefinanciering van TenderNed

Bij doelstelling 1: Medefinanciering van TenderNed

- Hoe en in welke mate maken de overheidsorganisaties gebruik van TenderNed? (aanbestedingen, publicaties, speciale formulieren, beleidsdata, speciale opdrachten aan PIANOO/TenderNed)
- In hoeverre zijn kosten specifiek toe te wijzen aan het gebruik van bepaalde onderdelen van TenderNed en is er een relatie tussen de hoogte van de kosten en de mate van het gebruik ervan?
- Wat is een redelijke kostenverdeling en/of verdelingsgrondslag tussen Rijksoverheid en andere (groepen van) aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven die gebruikmaken van TenderNed?

### 2.1 Gebruik

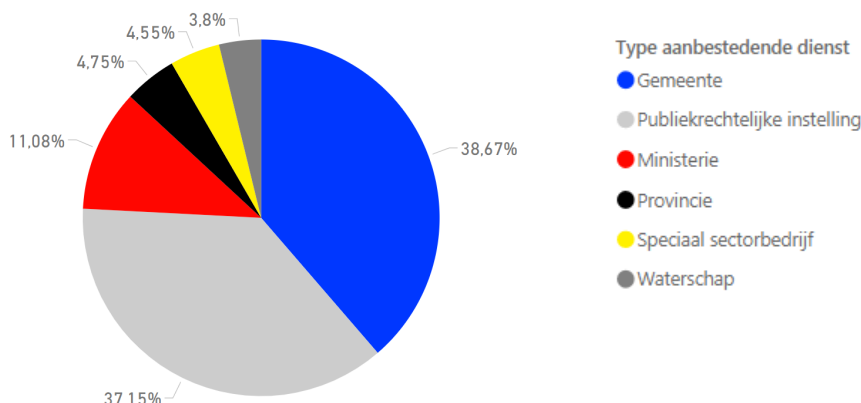
Vraagstelling: Hoe en in welke mate maken de overheidsorganisaties gebruik van TenderNed?



Figuur 1: Verdeling gebruik TenderNed naar soort aanbestedende dienst in 2017

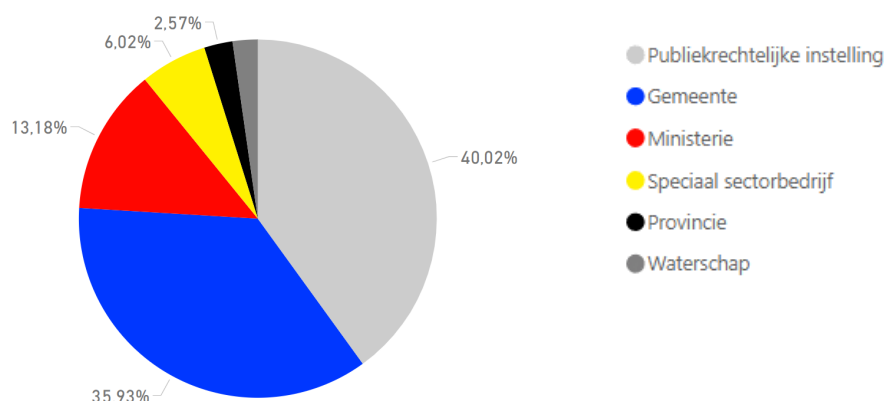
In Figuur 1 gaat het over alle aankondigingen (publicaties) van aanbestedende diensten. Over 2017 is 12% van de aanbestedingen afkomstig van ministeries. 39% is afkomstig van gemeenten. 37% is afkomstig van publiekrechtelijke instellingen. 4% is afkomstig van speciale sector bedrijven. 5% is afkomstig van provincies en 3% is afkomstig van waterschappen.

Voorbeelden van publiekrechtelijke instellingen zijn onder andere DNB, UWV, SVB, KNMI, COA, RDW, IBG, academische ziekenhuizen, universiteiten en hogescholen.



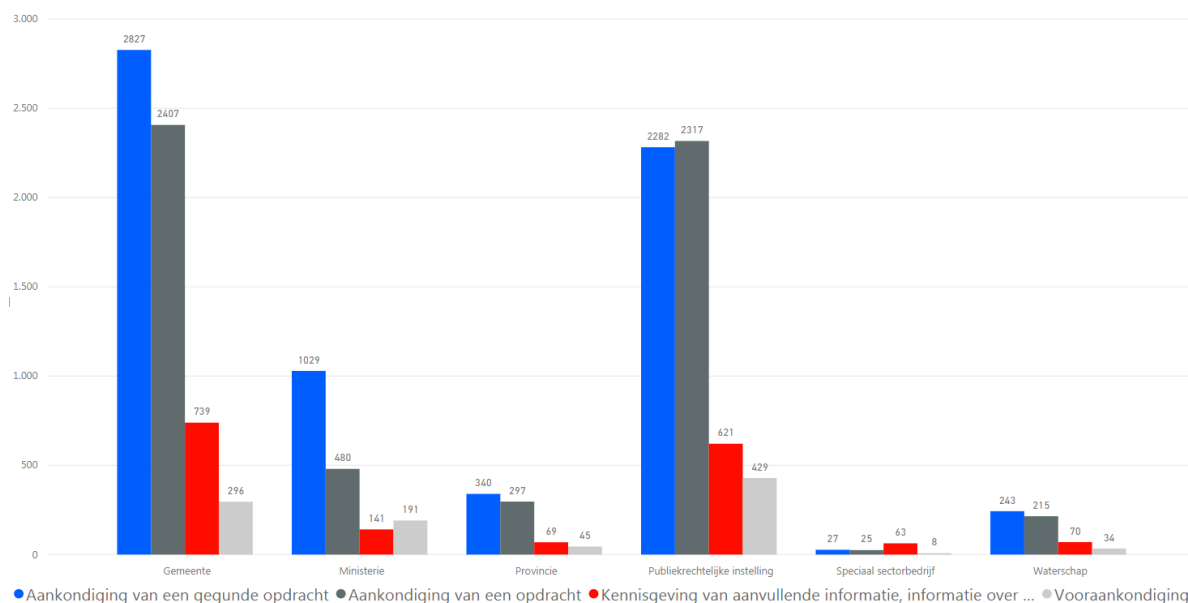
Figuur 2: Verdeling gebruik TenderNed naar soort aanbestedende dienst vanaf 2013.

Figuur 2 toont dezelfde verdeling als figuur 1, maar nu voor alle publicaties vanaf 2013 in plaats van alle publicaties in 2017. Uit de figuren 1 en 2 valt af te lezen dat de verdeling van het gebruik van TenderNed in 2017 bijna hetzelfde is geweest als de verdeling van het gebruik vanaf 2013 tot en met eerste helft 2018. De verwachting is daarom dat zich ook in de komende jaren geen ingrijpende veranderingen zullen voordoen.



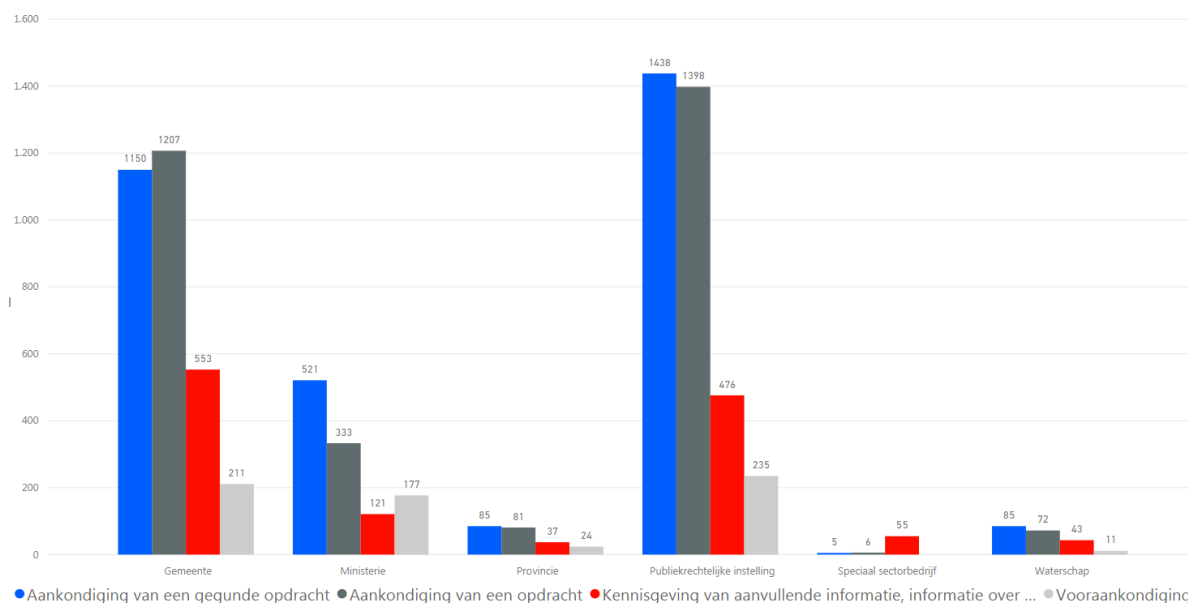
Figuur 3: Verdeling gebruik TenderNed in het geval dat direct is gepubliceerd in TenderNed in 2017.

Figuur 3 toont de verdeling van het gebruik van TenderNed in het geval dat direct is gepubliceerd in TenderNed (dus niet via een Tsender). Hieruit blijkt dat gemeenten en provincies verhoudingsgewijs in 2017 minder direct gebruik maken van TenderNed dan de overige aanbestedende diensten in vergelijking met het directe gebruik van TenderNed over de gehele periode vanaf 2013 (figuur 2). In figuur 9 is nog een nadere uitsplitsing gemaakt van het gebruik van de verschillende aanbestedingsystemen door typen aanbestedende diensten.



Figuur 4: Meest voorkomende publicaties verdeeld naar soort aanbestedende dienst over 2017.

In totaal zijn er 24 soorten publicaties die aanbestedende diensten gebruiken. De meeste daarvan worden echter beperkt gebruikt. Aankondigingen van gegunde opdrachten, aankondigingen van een opdracht, kennisgevingen van aanvullende informatie over een onvolledige procedure of rectificatie en vooraankondigingen komen het meest voor. De verdeling hiervan is weergegeven in Figuur 4.



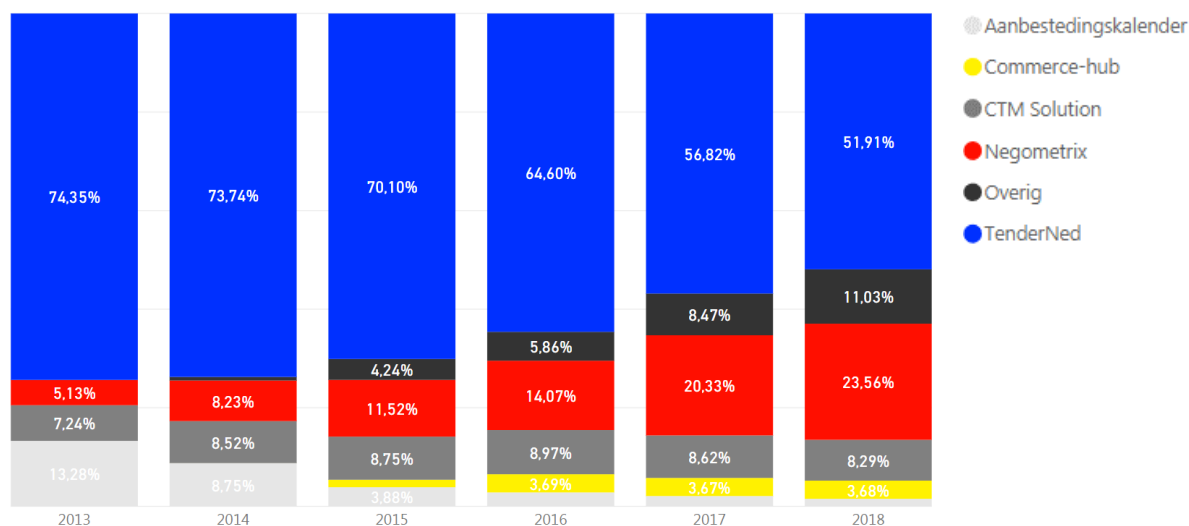
Figuur 5: Aantallen publicaties direct via TenderNed per soort aanbestedende dienst over 2017.

Figuur 5 geeft weer wat de aantallen publicaties zijn op TenderNed in 2017 die direct via TenderNed ingevoerd zijn. In vergelijking met Figuur 4 vallen twee dingen op:

- Het aantal aankondigingen van opdrachten ten opzichte van aankondigingen van gegunde opdrachten neemt over het algemeen toe. Dit komt doordat aanbestedingsprocedures waarmee het plaatsen van opdrachten zonder voorafgaande aankondiging van de

desbetreffende opdracht meer via private systemen worden afgehandeld. Een voorbeeld is het gebruik van raamovereenkomsten.

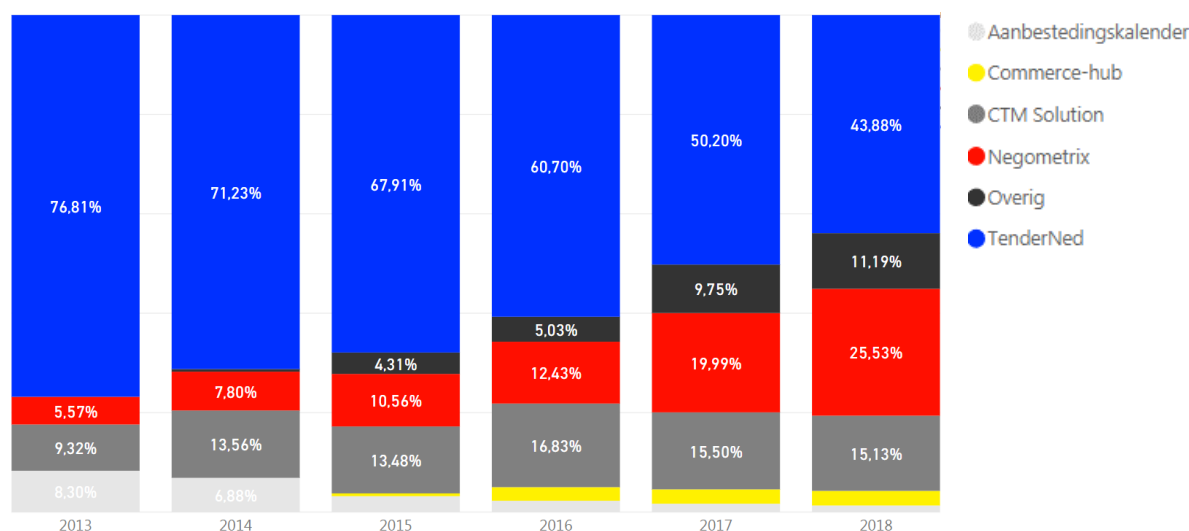
- Het percentage "kennisgevingen van aanvullende informatie" neemt toe. De verklaring hiervoor is dat in TenderNed het gebruik van kennisgevingen procedureel vaker wordt afgedwongen dan in private systemen.



Figuur 6: Gebruik van Tsenders versus TenderNed vanaf 2013.

Figuur 6 toont de mate waarin aanbestedende diensten gebruik maken van TenderNed of Tsenders vanaf 2013 tot en met de eerste helft van 2018. Hierin is een trend zichtbaar waarin het gebruik van Tsenders ten opzichte van TenderNed toeneemt. Uit de figuur blijkt dat twee commerciële partijen (naast TenderNed) beschikken over een substantieel marktaandeel (meer dan 5% voor Negometrix en CTM Solution).

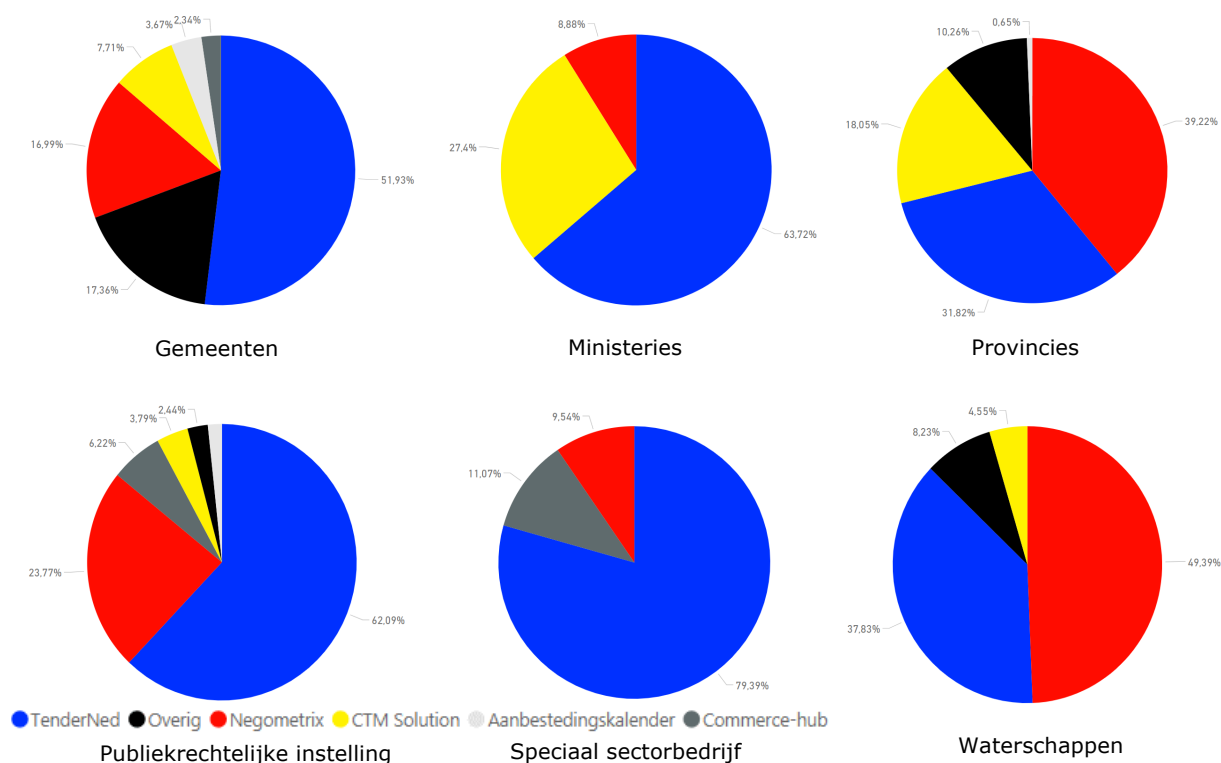
In de categorie Overig vallen vooral oplossingen die provincies en gemeenten hebben gerealiseerd. Daaronder vallen bijvoorbeeld: 'Amstelveen huurt in', 'Banenplein Limburg' en 'Werken in Noord Oost Brabant'. Dit betreffen in totaal 17 verschillende initiatieven verdeeld over Nederland.



Figuur 7: Aandeel TenderNed versus Tsenders voor 'aankondigingen van gegunde opdrachten' vanaf 2013.



In Figuur 7 wordt alleen gekeken naar 'aankondigingen van gegunde opdrachten' vanaf 2013. Opvallend is dat het aandeel van TenderNed voor alleen gegunde opdrachten sneller afneemt dan voor alle aankondigingen. In H1 2018 is het gebruik van TenderNed voor gegunde opdrachten 8% lager dan het gebruik van TenderNed voor alle aankondigingen.



Figuur 8: Gebruik van aanbestedingssysteem naar soort aanbestedende dienst in 2017 voor alle publicaties.

Figuur 8 geeft de verdeling weer in het gebruik van Tsenders en TenderNed per soort aanbestedende dienst in 2017. In het algemeen blijkt dat lagere overheden vaker gebruik maken van commerciële systemen dan de ministeries. Ministeries maken voor 37% gebruik van commerciële systemen. Provincies maken voor 68% gebruik van commerciële systemen. Waterschappen maken voor 62% gebruik van commerciële systemen en gemeenten maken voor 48% gebruik van commerciële systemen. Publiekrechtelijke instellingen en speciaal sectorbedrijven maken voor respectievelijk 38% en 21% gebruik van commerciële systemen.

Hierbij past de aantekening dat binnen de Rijksoverheid het gebruik van TenderNed door de Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden (ICIA) wordt voorgeschreven. Uit interviews blijkt dat het gebruik van TenderNed als inschrijfsysteem zou teruglopen als de Haagse Inkoop Samenwerking (HIS) en de diverse departementale inkoopafdelingen hierin eigen keuzes zouden maken. Hoewel noch VNG noch IPO daarop beleid heeft geformuleerd, neemt het gebruik van TenderNed bij gemeenten en provincies af. De provincies geven aan dat zij verwachten dat binnen enkele jaren TenderNed bij hen niet meer zal worden gebruikt. Ook bij gemeenten verwachten wij dat gebruik van TenderNed verder af zal nemen.

Specifieke data over inschrijven via Tsenders versus TenderNed ontbreekt, maar het lijkt op voorhand dat dezelfde verhouding als voor publicaties van toepassing zal zijn.

## 2.2 Kosten

**Vraagstelling:** In hoeverre zijn kosten specifiek toe te wijzen aan het gebruik van bepaalde onderdelen van TenderNed en is er een relatie tussen de hoogte van de kosten en de mate van het gebruik ervan?

Onderstaande is gebaseerd op eerdere onderzoeken en gesprekken met PIANOo en DICTU. In dit onderzoek heeft geen onafhankelijke beoordeling van de TenderNed software, inrichting van de technische infrastructuur bij DICTU of organisatie van het beheer plaatsgevonden.

In 2016 is onderstaande raming voor de beheer- en exploitatiekosten van TenderNed door PIANOo afgegeven<sup>1</sup>.

Post (in miljoen euro)	2016	2017	2018	2019
1. Personeel en materieel	1,3	1,5	1,5	1,5
2. Kasuitgaven (o.a. inhuur en onderzoek)	0,8	0,9	0,9	1,0
3. RVO Servicedesk	0,7	0,7	0,7	0,8
4. DICTU Leveringsovereenkomst	2,6	2,7	2,7	2,8
5. DICTU doorontwikkeling (incl renovatie)	4,0	3,0	3,1	3,1
<b>Totaal</b>	<b>9,4</b>	<b>8,7</b>	<b>8,9</b>	<b>9,3</b>
Beschikbaar budget EZK (artikel 11 en artikel 40)	7,1	7,0	7,0	7,0
<b>Tekort</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,1</b>

Tabel 1 Beheer- en exploitatiekosten TenderNed.

Er is dus sprake van een structureel tekort ten opzichte van het beschikbare budget van rond de 2 mln. euro. Het beschikbare budget is gebaseerd op ramingen vanuit DICTU uit 2013. DICTU heeft enige jaren geleden aangegeven dat de raming uit 2013 voor het budget voor doorontwikkeling (1,6 mln. euro<sup>2</sup>) structureel te laag was, wat ongeveer de helft van de overschrijding verklaart.

De totale beheer- en exploitatiekosten zijn niet te relateren aan het gebruik van de verschillende functies van TenderNed (publiceren en inschrijven). Om deze relatie wel te kunnen leggen, zouden we moeten beschikken over:

- Toewijzing kosten van wijzigingen aan functionaliteiten van TenderNed.
  - Toewijzing kosten functioneel beheer, gebruikersondersteuning en het oplossen van incidenten aan functionaliteiten van TenderNed.
  - Toewijzing (van onderdelen) van de ICT-infrastructuur aan functionaliteiten van TenderNed.
- Deze informatie is op dit moment niet beschikbaar. Beantwoorden van de vraag vergt daarom vervolgonderzoek op basis van door PIANOo en DICTU eerst op te bouwen informatie.

<sup>1</sup> Waarbij is aangetekend dat nu voor 2019 voor de RVO Servicedesk een bedrag van 1,0 mln euro is voorzien.

<sup>2</sup> Bron: Onderzoek TenderNed begroting, Auditdienst Rijk, September 2014.

Volgens opgave van PIANOo en DICTU is een globale verdeling van de omvang van de softwarecode over de functionaliteit van TenderNed als volgt:

Functionaliteit	Omvang code
Publicatie	15%
Inschrijven, inclusief beoordelen en gunnen	80%
Beheer	5%

Tabel 2: Verdeling omvang code over functionaliteit van TenderNed.

Doorontwikkeling in 2018 en 2019 bestaat voor een groot deel uit herstructurering van de code met het oog op onderhoudbaarheid (renovatie van TenderNed). PIANOo geeft aan dat de huidige code voor publiceren en inschrijven dermate is vervlochten dat 2/3 van de wijzigingen de code van publiceren raakt, dus dat deze tabel niet kan worden gebruikt om de herstructureringskosten mee te verdelen. Na herstructurering van de code zou Tabel 2 echter wel een bruikbare indicatie zijn hoe beheerkosten zich over functionaliteiten verdelen. Recente grote wijzigingen (bedrijfsdossier, eHerkenning, de kluis) laten ook zien dat nieuwe ontwikkelingen vooral aan inschrijven gerelateerde functionaliteit betreffen. Voor het publiceren zijn wijzigingen vooral nieuwe formulieren die ingevoerd moeten worden. Onze inschatting is daarom dat de beheer- en exploitatiekosten voor publiceren na herstructurering tussen de 20-40% van de huidige totale kosten bedragen en derhalve de kosten voor inschrijven 60-80%.

Ter indicatie: dit houdt in dat in 2017 de kosten per publicatie dan tussen de 100 en 200 euro bedragen. Figuur 7 laat zien dat TenderNed op het moment in 44% van de gevallen wordt gebruikt voor het publiceren van gunningen. Als we aannemen dat dit ook het percentage van de gevallen is waar TenderNed als inschrijfsysteem is gebruikt, liggen de kosten voor gebruik van TenderNed als inschrijfsysteem per gegunde opdracht in 2017 tussen de 1.700 en 2.200 euro.

De hier genoemde bedragen zijn indicaties gebaseerd op aannames. De aanname dat het percentage inschrijvingen gelijk is aan het percentage gegunde opdrachten is een redelijk veilige aanname. De aannames over de verdeling van de kosten van TenderNed over publicatie- en inschrijffunctionaliteit kennen een grotere onzekerheid.

Voor het vervolg rekenen we met een fractie van 30% van de kosten voor het publicatiegedeelte en 70% voor het inschrijfgedeelte.

De huidige doorontwikkeling van TenderNed is vooral een renovatie, gericht op het verhogen van de onderhoudbaarheid van TenderNed. Ontvlechting van de code is een van de doelen. De beheerkosten van TenderNed zouden na deze renovatie behoren te dalen. In de afgelopen jaren is eveneens het stuwmeer van openstaande wijzigingsverzoeken verkleind, wat ook betekent dat de beheerkosten verder kunnen gaan dalen.

Naast verbetering van de onderhoudbaarheid van de code ziet PIANOo/DICTU deze renovatie als voordelig om inschrijven dan wel publiceren apart te kunnen uifaseren.

Uiteraard kent TenderNed ook baten. Hierbij gaat het met name om een besparing in de administratieve lasten voor aanbestedende diensten en ondernemers en beleidsinformatie over inkopen en aanbestedingen binnen de overheid in Nederland.

## 2.3 Kostenverdeling

### Vraagstelling: Wat is een redelijke kostenverdeling en/of verdelingsgrondslag tussen Rijksoverheid en andere (groepen van) aanbestedende diensten en speciale sectorbedrijven die gebruikmaken van TenderNed?

Het vraagstuk van een redelijke kostenverdeling van publieke ICT-voorzieningen is eerder aan de orde geweest met betrekking tot de voorzieningen in het kader van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI).

De Ministerraad heeft besloten (MR-besluiten van 8 juli 2016 en 24 februari 2017) vanaf 1 januari 2019 alle beheer- en exploitatiekosten van alle GDI-voorzieningen door te belasten aan afnemers van de voorzieningen. Op 5 oktober 2017 heeft het Nationaal Beraad Digitale Overheid besloten de beheer- en exploitatiekosten van DigiD en MijnOverheid vanaf 1 januari 2018 door te belasten op basis van een 'prijs maal hoeveelheid' ( $p \cdot q$ ) tariefstructuur. Voor Digipoort was al een tariefstructuur in gebruik en deze is niet gewijzigd. Hiermee is duidelijk geworden hoe de doorbelasting voor deze drie voorzieningen over de verschillende afnemers wordt verdeeld. Doorbelasting van de overige GDI-voorzieningen volgt in 2019. Een raming van het totaal door te belasten bedrag van de GDI-voorzieningen bedraagt zo'n 200 mln. euro per jaar. In 2019 vindt een evaluatie plaats van de opgedane ervaringen met de doorbelastingssystematiek in 2018.

Voor DigiD en MijnOverheid zijn de tarieven als volgt vastgesteld:

- DigiD: 12,1 cent per succesvolle authenticatie.
- MijnOverheid: 45,4 cent per verwerkt bericht.

Deze bedragen zijn exclusief BTW. De Belastingdienst heeft vastgesteld dat Logius BTW-plichtig is. Dit betekent dat Logius bovenop de beheer- en exploitatiekosten het BTW-percentage van 21% in rekening brengt bij organisaties die niet tot de Rijksoverheid behoren.

VNG heeft besloten om de bijdrage voor de gemeenten van DigiD en MijnOverheid voor 2018 door een uitname vanuit het gemeentefonds collectief te dragen. Voor de hand liggend is bij een doorbelasting op basis van het profijtbeginsel een soortgelijke manier voor TenderNed te hanteren. Ook hier zou een  $p \cdot q$  tariefstructuur het meeste recht doen aan het profijtbeginsel. Hierbij kan het onderscheid tussen publiceren (aankondigen) en inschrijven worden gehanteerd. Er wordt een groot aantal formulieren gebruikt voor het doen van aankondigingen. In totaal zijn er zo'n 25 formulieren in gebruik. Doorbelasting zou per formulier (type aankondiging) kunnen gebeuren of alleen voor de aankondiging van een opdracht (3 formulieren: aankondiging van een opdracht, aankondiging van een opdracht – nutssectoren, aankondiging van een opdracht – defensie en veiligheid). Hierbij zou onderscheid gemaakt kunnen worden in aankondigingen die rechtstreeks via TenderNed zijn gedaan of aankondigingen die geïmporteerd zijn via een Tsender.

Uitgaande van een doorbelasting op basis van alle publicaties zou de verdeling tussen Rijksoverheid en andere aanbestedende diensten uitkomen op 12% Rijksoverheid – 88% andere aanbestedende diensten.

Door de koepelorganisaties VNG, IPO en UvW zijn nog geen officiële standpunten ingenomen ten aanzien van de doorbelasting van de kosten voor het gebruik van TenderNed. Ten aanzien van de doorbelasting van de GDI is door VNG, IPO en UvW bezwaar gemaakt tegen de systematiek van het profijtbeginsel. De GDI wordt gezien als het fundament van de elektronische overheid en is een structurele voorziening die vanuit de Rijksbegroting moet worden gefinancierd. Te verwachten is dat ten aanzien van TenderNed een soortgelijk standpunt zal worden ingenomen. Inkopen en aanbesteden wordt als een belangrijk beleidsgebied gezien en het belang van elektronisch aanbesteden wordt onderschreven.

Hierbij zal waarschijnlijk wel een onderscheid gemaakt worden ten aanzien van publiceren en inschrijven. Publiceren via TenderNed (direct of indirect via een Tsender) is een verplichting die

door de Rijksoverheid is opgelegd (artikelen 1.18 en 4.13 van de Aanbestedingswet). Voor inschrijven geldt deze verplichting voor aanbestedende diensten niet. Naar verwachting zullen volgens IPO de provincies binnen afzienbare tijd de inschrijfmogelijkheid van TenderNed niet meer gebruiken, omdat ze overgaan op het gebruik van Negometrix. Doorbelasting hiervan zal voor provincies dus de facto niet meer aan de orde zijn. Voor gemeenten en waterschappen zal het doorbelasten van inschrijven qua kosten concurreren met de kosten die commerciële aanbestedingssystemen hiervoor in rekening brengen. Deze laatste kosten zijn naar verwachting lager en zullen er dus toe leiden dat het gebruik van het aanbestedingssystemen toeneemt.

Uiteraard zijn andere scenario's denkbaar. Bijvoorbeeld lumpsum doorbelasting aan koepelorganisaties van aanbestedende diensten. Een dergelijke doorbelasting zou deels op basis van bestuurlijke afspraken vooraf met o.a. VNG, IPO en UvW (en wellicht andere koepelorganisaties) kunnen plaatsvinden. Hiermee zouden de administratieve lasten van deze manier van doorbelasting lager zijn dan in het geval van een doorbelasting op basis van een p\*q tariefstructuur. Toch ligt dit minder voor de hand, gezien de eerdere keuzes die zijn gemaakt ten aanzien van doorbelasting van GDI-diensten.

## 2.4 Methode en verantwoording data-analyse

In dit rapport is gekozen om gebruik te maken van de door TenderNed aangeboden openbare data-sets. De publicatiefunctie van TenderNed zorgt ervoor dat data over aanbestedingen van zowel TenderNed als commerciële platformen centraal beschikbaar is. Inzage in de data heeft tot de conclusie geleid dat deze volledig is en geen onverklaarbaarheden bevat. Het is hierdoor mogelijk om betrouwbare uitspraken te doen met betrekking tot de onderzoeksvragen. De resultaten van de analyse komen overeen met een gelijktijdig uitgevoerde gelijksoortige data-analyse door PIANOo.

Om de data te visualiseren in paragraaf 2.1. is gebruik gemaakt van Microsoft Power Bi. Om goed leesbare tabellen en grafieken te creëren zijn enkele aanpassingen gedaan aan de data-sets:

- Dubbele publicatie-ID's zijn verwijderd omdat deze onderdeel zijn van raamovereenkomsten.
- Bij figuren 1 t/m 3 is gekeken naar de naam van de aanbestedende dienst om een verdeling te maken naar het soort aanbestedende dienst. In de originele data-set blijken bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen vaak in de categorie publiekrechtelijk te staan.
- Bij figuur 4 en 5 is een selectie gemaakt van de meest voorkomende soorten publicaties; geen verdere aanpassingen in de data hebben hierbij plaatsgevonden.
- Bij figuur 6 t/m 8 is een extra categorie 'Overig' toegevoegd om Tsenders met een marktaandeel van minder dan 5 procent samen te voegen.

### Illustratie: consequenties voor gemeenten

Ter illustratie is in tabel 3 aangegeven wat het voor een aantal kleine gemeenten betekent als de doorbelasting op basis van aantallen publicaties en inschrijvingen plaatsvindt. Als we rekenen met 150 euro per publicatie en 2000 euro per inschrijving (zie paragraaf 2.2) ontstaat voor een steekproef van kleine gemeenten het volgende beeld. Hierbij is als voorheen verondersteld dat het aantal gegunde opdrachten overeenkomt met het aantal inschrijvingen.

Gemeente	Inwoners	Aantal publicaties 2017	Aantal gunningen 2017	Kosten publiceren	Kosten inschrijven	Kosten totaal
<b>Renswoude</b>	5.209	0	0	€ 0	€ 0	€ 0
<b>Ten Boer</b>	7.275	0	0	€ 0	€ 0	€ 0
<b>Noord-Beveland</b>	7.281	0	0	€ 0	€ 0	€ 0
<b>Beemster</b>	9.702	0	0	€ 0	€ 0	€ 0
<b>Westvoorne</b>	14.588	7	2	€ 1.050	€ 4.000	€ 5.050
<b>Nuth</b>	15.195	4	1	€ 600	€ 2.000	€ 2.600
<b>Hilvarenbeek</b>	15.350	3	1	€ 450	€ 2.000	€ 2.450
<b>Brielle</b>	17.107	1	0	€ 150	€ 0	€ 150
<b>Dongen</b>	25.853	0	0	€ 0	€ 0	€ 0
<b>Oisterwijk</b>	26.162	6	2	€ 900	€ 4.000	€ 4.900

Tabel 3: Kosten TenderNed voor kleinere gemeenten op basis van doorbelasting van daadwerkelijk gebruik in 2017

Als de kosten van TenderNed lumpsum op basis van het totaal aantal publicaties zouden worden doorbelast aan VNG en zij deze kosten naar rato van het inwoneraantal in een gemeente zou verrekenen, leidt dit tot de volgende kosten voor een kleine en een grote gemeente.

Inwoneraantal	Alle gemeenten in Nederland	Grote gemeente (500.000 inwoners)	Kleine gemeente (20.000 inwoners)
<b>Publiceren</b>	€ 1.025.991	€ 30.035	€ 1.201
<b>Inschrijven</b>	€ 2.393.979	€ 70.081	€ 2.803
<b>Totaal</b>	€ 3.419.970	€ 100.116	€ 4.005

Tabel 4: Kosten TenderNed op basis van inwoneraantallen doorbelast naar gemeenten

Voor commerciële systemen geven we (zie paragraaf 3.1.1) een richtprijs van 1000 – 2000 euro per gebruiker. In een grote gemeente zullen waarschijnlijke enkele tientallen gebruikers het systeem gebruiken. In een kleine gemeente zal er doorgaans één gebruiker zijn. De licentiekosten voor een commercieel systeem vallen lager uit dan de doorbelaste kosten van TenderNed.

## 3 Gevolgen van stoppen met TenderNed en alternatieven

### 3.1 Gevolgen voor gebruikers

Vraagstelling: Wat zijn de gevolgen van het niet meer aanbieden van TenderNed door de Rijksoverheid voor gebruikers?

Deze vraagstelling valt uiteen in een aantal deelvragen.

#### 3.1.1 Verschillen in dienstverlening

Vraagstelling: Wat is het verschil in dienstverlening van TenderNed t.o.v. private aanbestedingssystemen?

In het eerste halfjaar van 2018 vindt ruim 42% van de in TenderNed geregistreerde publicaties zijn oorsprong in een privaat aanbestedingssysteem. Twee derde hiervan wordt aangeleverd vanuit CTM Solution of Negometrix. We beperken de beschrijving tot deze beide alternatieven voor TenderNed. Negometrix heeft in 2017 Commerce-hub overgenomen, maar deze oplossing opereert nog wel onder de eigen naam en hebben we niet meegenomen in de vergelijking.

##### *Functionaliteit*

Private aanbestedingssystemen bieden een bredere functionaliteit dan TenderNed. TenderNed is echter in het leven geroepen voor twee specifieke, wettelijk vastgelegde, doelstellingen:

- Alle openbare overheidsopdrachten dienen op één centrale plek vindbaar te zijn voor ondernemers.
- Aanbestedende diensten dienen veilig en eenvoudig hun overheidsopdrachten uit te kunnen zetten conform de aanbestedingswetgeving.

TenderNed ontvangt budget dat specifiek aan deze doestellingen, dus niet aan de ontwikkeling van andere functionaliteit besteed mag worden. TenderNed is hierdoor niet in staat de functionele breedte van private systemen te evenaren.

Onderstaande tabel vat de overeenkomsten en verschillen kort samen<sup>3</sup>:

Functionaliteit	TenderNed	CTM Solution en Negometrix
Publiceren	X	X
Zoeken en notificeren	X	X
Specificeren		Deels
Marktverkenning	X	X
Inschrijven	X	X
Veilingen		X
Beoordelen en gunnen	X	X
Leveranciersmanagement		X
Contractmanagement		X

Tabel 5: Vergelijking functionaliteit TenderNed versus private aanbestedingssystemen.

<sup>3</sup> Bron "Marktonderzoek e-Procurement Vendor landscape 2016", e-proQure, aangevuld met informatie aangereikt in interviews door PIANOo en de leveranciers.

Private aanbestedingssystemen bieden dus vaak bredere functionaliteit dan TenderNed. Dit is vaak de belangrijkste reden voor aanbestedende diensten om te kiezen voor een van de private systemen. Zij kiezen voor een geïntegreerde oplossing die het inkoopproces geheel of voor een groter deel dan TenderNed ondersteunt. Het is voor TenderNed lastig om op deze terreinen gelijkwaardig te zijn of te worden zonder buiten het door de aanbestedingswet benoemde kader te treden.

Op die terreinen waar zowel TenderNed als private systemen functionaliteit leveren worden de verschillen als beperkt ervaren. Enigszins generaliserend gaan de private systemen verder in het flexibel bieden van varianten van aanbestedingsprocedures en systematieken voor gunning en beoordeling. Het eerste wordt gewaardeerd door aanbestedende diensten, maar vermindert voor ondernemers de eenvoud en voorspelbaarheid van de inschrijvingsprocedure en werkt daardoor fouten in de hand.

#### *Gebruikersgemak/usability en toegankelijkheid*

In de interviews komt geen groot onderscheid naar boven in gebruikersvriendelijkheid of toegankelijkheid van de systemen. Waar men onderscheid ziet, valt de vergelijking meestal in het voordeel van de private systemen uit. In geen enkel geval is dit reden geweest om te kiezen voor een van de systemen.

Ten aanzien van toegankelijkheid is het gebruik van eHerkenning door TenderNed een opvallend verschil met de private systemen. Voor TenderNed was invoering van eHerkenning geen eigen keuze, De Rijksoverheid stelt het gebruik van eHerkenning door ondernemingen die zaken willen doen met de Rijksoverheid verplicht. Bij inschrijven via een privaat systeem geldt de verplichting om gebruik te maken van eHerkenning (nog) niet. Zowel aanbestedende diensten als ondernemingen oordelen onderling verschillend over de waarde van eHerkenning als garantie voor juist geautoriseerde toegang tot de systemen. eHerkenning speelt echter geen belangrijke rol in de keuze voor een systeem. eHerkenning zorgt ervoor dat TenderNed niet volledig gratis is voor ondernemingen.

#### *Beveiliging*

Alle genoemde systemen beschikken over passende beveiligingscertificeringen, in het bijzonder ISO27001. Bij het inschrijven in systemen worden procedureel (aangebestedende dienst) en commercieel (inschrijver) vertrouwelijke gegevens beschikbaar gesteld, die dan wel bij de Overheid (DICTU), dan wel in (het rekencentrum van) de private leverancier worden opgeslagen. DICTU zorgt voor sterke encryptie van de opslag en netwerkverbindingen.

In 2016 zijn de gegevens van in digitale aanbestedingen via TenderNed geïnteresseerde ondernemingen per abuis gepubliceerd.<sup>4</sup> Voor de genoemde private systemen zijn geen beveiligingsincidenten bekend. Geen van de geïnterviewde partijen heeft aangegeven dat informatiebeveiliging een punt van zorg is of de keuze voor een systeem beïnvloedt.

#### *Koppeling met andere partijen/interoperabiliteit*

Private systemen zijn ontworpen om te worden gebruikt als onderdeel in het applicatielandschap waarmee een aanbestedende dienst zijn inkoopprocessen beheerst. De systemen bieden dan ook mogelijkheden om te koppelen met andere systemen binnen de organisatie, in het bijzonder met de ERP-systemen die de overige backend processen van de organisatie verzorgen.

TenderNed biedt dergelijke mogelijkheden niet. Dit is een belangrijke reden voor aanbestedende diensten om voor een privaat systeem te kiezen.

#### *Typen ondersteunde aanbestedingen*

---

<sup>4</sup> Bron: DICTU, Chronologie van TenderNed: het systeem voor elektronisch aanbesteden naar het marktplein voor elektronisch aanbesteden, 2017.



TenderNed biedt ondersteuning voor alle standaard vormen van Europese aanbestedingen en daarnaast voor marktconsultaties, (meervoudig) onderhandse nationale aanbestedingen en minicompetities.

TenderNed biedt geen ondersteuning voor veilingen, wat private systemen vaak wel doen. Private leveranciers hebben ook meer ruimte om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen op het gebied van overheidsinkoop en hebben laten zien dit slagvaardig te doen. Zo bieden zij ondersteuning voor inkoop volgens de Open House methodologie, in gebruik in het sociale domein (WMO, Jeugd), waar aanbestedingen zijn ingebed in een meerjarig afsprakenstelsel met de markt. Dit voorbeeld heeft met name gemeenten ertoe gebracht om naar een privaat systeem over te stappen.

Aanbestedende diensten die gebruik gaan maken van een privaat aanbestedingssysteem gebruiken het vaak voor ál hun aanbestedingen, Europees of niet. Waar een sterke gecentraliseerde inkoopafdeling bestaat is gebruikelijk dat één systeem voor alle aanbestedingen wordt gebruikt, waar veel decentrale kleinschalige inkoop plaatsvindt is dat niet het geval.

In het algemeen is het gebruik van commerciële systemen echter breder dan voor de aanbestedingen die zichtbaar worden als publicatie in TenderNed, zoals in de volgende paragraaf beschreven.

#### *Marktkansen als TenderNed geheel of gedeeltelijk stopt*

Indien TenderNed geheel of gedeeltelijk terugtreedt als aanbieder van e-Tendering diensten is dat vanzelfsprekend een marktkans voor de op de Nederlandse markt actieve leveranciers. Daarbij moet wel worden aangetekend dat ook nu al de private systemen terrein winnen op TenderNed voor inschrijven en er alle reden is om aan te nemen dat die trend zich nog enige tijd zal voortzetten. Daarnaast komt er uiteraard ook meer ruimte voor nieuwe toetreders. Er is een competitieve markt in Europa voor aanbieders van dergelijke oplossingen. Ter vergelijking zijn in Frankrijk 15 leveranciers actief.

#### *Kosten voor gebruik*

TenderNed is, behoudens beperkte kosten voor het gebruik van eHerkenning door ondernemers, een gratis voorziening voor zowel aanbestedende diensten als ondernemers.

Private systemen zijn vanzelfsprekend niet gratis voor de aanbestedende dienst, maar wel voor ondernemers. Zowel beprijzing per gebruiker als pay-per-use-modellen zijn in gebruik.

Indicatief zijn de kosten voor het gebruik van een privaat systeem zoals CTM Solution of Negometrix voor een aanbestedende dienst ongeveer 1000-2000 euro per gebruiker per jaar. Precieze kosten zijn sterk afhankelijk van de specifieke situatie. In een grote aanbestedende dienst met een inkoopafdeling van enkele tientallen medewerkers zijn de kosten dus in de orde van enkele tienduizenden euro's per jaar.

#### *Beschikbaarheid*

Historisch heeft TenderNed te kampen gehad met veel storingen en een lage beschikbaarheid. Het aantal storingen is echter afgenomen. Op basis van de informatie op de TenderNed website was de situatie in 2017:

- Downtime van 2 uur (99.98% technisch beschikbaar)
- Inschrijven niet of beperkt mogelijk, ruim 100 uur, verdeeld over 6 storingen (98.8% functioneel beschikbaar)
- eHerkenning storingen, 22 uur, verdeeld over 7 storingen.

CTM Solution meldt een gemeten beschikbaarheid van >99.9% sinds 2009, Negometrix garandeert een beschikbaarheid van >99% en noemt een (extern) gemeten beschikbaarheid van >99.9%. De leveranciers geven niet aan of dit technische of functionele beschikbaarheid betreft

en de uitspraken zijn niet door ons getoetst. In interviews wordt door gebruikers die zowel TenderNed als private systemen gebruiken aangegeven de beschikbaarheid van private systemen beter te beoordelen, maar alle systemen krijgen op dit punt een voldoende.

Voor alle systemen is daarnaast gepland onderhoud van toepassing.

### 3.1.2 Gevolgen voor aanbestedende diensten

**Vraagstelling: Wat zijn de financiële gevolgen voor aanbestedende diensten? Wat zijn eventuele andere gevolgen voor aanbestedende diensten (bv. meer fouten, minder inschrijvingen)?**

*TenderNed stopt met zowel publiceren als inschrijven*

Er is een aantal mogelijkheden.

1. Er is geen landelijk publicatiesysteem meer. Aanbestedende diensten zullen direct gebruik moeten maken van TED, of aanlevering aan TED door gebruik te gaan maken van een privaat aanbestedingssysteem. Het totaaloverzicht van aanbestedingen voor bedrijven ontbreekt hierdoor. De consequentie hiervan zal waarschijnlijk toch zijn dat er minder inschrijvingen op aanbestedingen plaatsvinden.
2. De mogelijkheid bestaat dat de markt de portaalfunctie gaat leveren en de prijs en vorm hiervan door marktwerking wordt bepaald. Een of enkele partijen zullen dan als landelijk publicatieplatform optreden. Dit is de situatie in Zweden. Marktpartijen kopen daar publicaties van elkaar om zo volledig mogelijk te zijn. Dit drijft de prijzen voor gebruik van de platforms op en betekent dat ondernemers pas een gegarandeerd volledig beeld van publicaties krijgen als zij meerdere platforms, of TED, benaderen. Daarnaast blijkt het verzamelen van beleidsdata een punt van aandacht. Dit wordt nu door de overheid ingekocht bij leveranciers van aanbestedingssystemen. Op termijn wil men door een wetwijziging verplichten dat aanbestedingsdata centraal in een nog te ontwikkelen database wordt opgeslagen.
3. Als de Rijksoverheid een alternatieve oplossing voor de portaalfunctie realiseert, zijn de gevolgen voor bedrijven beperkt aangezien zij nog steeds op één plaats beschikken over het totaaloverzicht aan aanbestedingen. Voor aanbestedende diensten geldt hetzelfde als onder mogelijkheid 1.

Het is van belang dat aanbestedende diensten erop kunnen blijven vertrouwen dat hun wijze van publiceren voldoet aan de Europese aanbestedingswetgeving. Bij gebruik van TED (mogelijkheid 1) is dat verzekerd. Als de portaalfunctie aan de markt wordt overgelaten (mogelijkheid 2) vraagt dit om een vorm van regulering door de overheid (bijvoorbeeld door certificering van aanbestedingssystemen). Als voor een alternatieve oplossing vanuit de Rijksoverheid voor de portaalfunctie wordt gekozen (mogelijkheid 3) kan dat bij de realisatie van die oplossing zeker worden gesteld.

*TenderNed stopt met de inschrijffaciliteit*

De gevolgen van het stoppen met de inschrijffaciliteit zijn dat aanbestedende diensten gebruik moeten gaan maken van een privaat aanbestedingssysteem. Ongeveer 40% van de inschrijvingen vindt via een privaat systeem plaats en dit percentage is stijgende. Toch zal het voor een groot aantal aanbestedende diensten betekenen dat ze een ander systeem zullen moeten gaan gebruiken. De financiële gevolgen voor deze diensten zijn in orde van enkele duizenden euro's per jaar voor licenties op een commercieel systeem. Wij verwachten geen (grote) prijsstijgingen op de markt door het wegvallen van TenderNed.

### 3.1.3 Gevolgen voor ondernemingen

Vraagstelling: Wat zijn gevolgen voor ondernemingen (in termen van lasten) wanneer opdrachten niet meer op één platform worden aangeboden? Wat zijn eventuele andere gevolgen voor ondernemingen?

*TenderNed stopt met zowel publiceren als inschrijven*

Cruciaal voor ondernemingen is dat geen aanbestedingen worden gemist. Een volledige lijst en een goed werkend (selectieve zoekprofielen) notificatiesysteem zijn noodzakelijk. TED voorziet in volledigheid, maar desalniettemin regelt geen enkel Europees land de nationale centrale publicatiefunctie door middel van TED. Een volledig landelijk systeem met een goede zoekfaciliteit lijkt daarom noodzakelijk. TenderNed voldoet aan die behoefte. Aanbestedingskalender.nl voldoet ook aan die behoefte, maar is in de huidige opzet afhankelijk van TenderNed als aggregator. Voor ondernemingen is daarom het stoppen met het centraal publiceren van aanbestedingen door TenderNed alleen dan acceptabel als er een gelijkwaardige voorziening voor in de plaats komt. Niet minder belangrijk is het aantal nationale aanbestedingen dat in TenderNed wordt gepubliceerd en dus na stoppen met deze functie ook niet via TED verkregen kan worden. Met name nationale aanbestedingen kunnen lastig te vinden zijn voor minder grote ondernemingen die niet over de middelen beschikken om een breed scala aan platformen en marktplaatsen te volgen. Zie de voorgaande paragraaf voor scenario's.

*TenderNed stopt met de inschrijffaciliteit*

Feitelijk verandert er voor ondernemingen niet veel als TenderNed stopt als centrale inschrijffaciliteit. Immers, nu al moet er worden gewerkt met enkele naast elkaar bestaande systemen. Het is niet de verwachting dat stoppen door TenderNed een wildgroei van nieuwe systemen met zich meebrengt.

### 3.1.4 Gevolgen voor beleidsdata

Vraagstelling: Wat zijn gevolgen voor beleidsdata? Data over duurzaam inkopen, sociaal domein, algemene statistieken zoals MKB-deelname etc. worden nu uit TenderNed gehaald.

Er zullen met commerciële partijen afspraken gemaakt moeten worden over het leveren van beleidsdata. Deze data kan worden ingekocht of de Rijksoverheid kan het aanleveren van deze data wettelijk verplichten. Als er een portaalfunctie voor publicaties is zijn veel van de betreffende statistische data op één plek aanwezig.

Nu al zijn gegevens die de inschrijvingen betreffen verdeeld over systemen. Er zijn gevallen waar beleidsdata door private systeemleveranciers worden geleverd aan klanten, de aanbestedende diensten. Om tot een landelijk beeld te komen zullen deze wel moeten worden verzameld. Het kan nodig zijn hiervoor een standaard uitwisselingsformaat te definiëren en wellicht om levering verplicht te stellen.

## 3.2 Gevolgen voor marktstructuur

**Vraagstelling: In hoeverre is de marktstructuur een zorg voor de concurrentiesituatie na het wegvallen van TenderNed?**

Elders in Europa zijn diverse landen aan te wijzen waar de overheid heeft gekozen aan de Europese wetgeving te voldoen door de markt, al dan niet via een aanbesteding, de vereiste functionaliteit voor publiceren en inschrijven te laten leveren. In geval van een aanbesteding blijken meer dan voldoende partijen geïnteresseerd. De resulterende kosten zijn zeer laag vergeleken met de jaarlijkse kosten van TenderNed. Enkele indicaties:

- Bulgarije, gewonnen door Negometrix, 600k euro per jaar voor de SaaS-oplossing.
- Ierland, gewonnen door EU-Supply (de software provider achter CTM Solution), 150k euro per jaar voor de SaaS-oplossing.
- Denemarken, centraal publicatieplatform (Udbud.dk), 100k euro per jaar voor de SaaS-oplossing.
- Frankrijk, centraal publicatieplatform gebouwd en beheerd door de overheid (Le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP)), meer dan 15 commerciële partijen concurreren op de inschrijvingsfunctionaliteit, richtprijs per inschrijving 5 euro.
- Noorwegen, Doffin-systeem geleverd door EU-Supply voor 400k euro per jaar (waarvan de helft voor vertaaldiensten).

We hebben niet onderzocht hoe deze systemen in andere landen ingebed zijn in de nationale wet- en regelgeving en evenmin hebben we onderzocht welke functionaliteit zij exact bieden voor de genoemde bedragen.

De Europese markt voor e-Tendering systemen is voldoende competitief. Het risico dat terugtreden van TenderNed tot grote prijsstijgingen van de aanbieders op de Nederlandse markt aanleiding zal geven, blijft beperkt.

Hoe de markt zal reageren op terugtreden van TenderNed is vooral afhankelijk van de wijze waarop dat gebeurt. Bestaande marktpartijen als Negometrix, CTM Solution en aanbestedingskalender.nl lijken voldoende positie te hebben bij hun klanten om hun marktaandeel te verdedigen tegen nieuwe toetreders. Wellicht dat toch een of meerdere nieuwe partijen tot de Nederlandse markt zullen toetreden. Er zijn meerdere marktpartijen die in verscheidene Europese landen deze diensten aanbieden.

In paragraaf 3.1.2 is al aangegeven dat de ervaringen met volledige marktwerking voor een portaalfunctie, de situatie in Zweden, niet onverdeeld goed zijn, omdat een gegarandeerd compleet beeld van aanbestedingen ontbreekt, notificaties een prijs hebben en het verzamelen van complete beleidsdata lastig is gebleken. Hier wijst de ervaring dus op een verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid voor regulering van de markt. Aanbesteden van een dergelijke voorziening is een mogelijkheid.

## 3.3 Gevolgen voor aanbieders

**Vraagstelling: Wat zijn de financiële en technische gevolgen voor de private aanbestedingssystemen?**

Aanbieders zien het geheel of gedeeltelijk stoppen van de dienstverlening vanuit TenderNed als een marktkans. Het wegvallen van een (gratis) alternatief voor hun producten maakt de markt groter en aantrekkelijker. Leveranciers moeten meer dan nu rekening houden met nieuwe toetreders.

Alle geïnterviewde leveranciers geven aan dat Nederland gebaat is bij één landelijke portaalfunctie. Als een landelijke portaalfunctie kan worden behouden of opnieuw worden gerealiseerd zijn de technische gevolgen van het terugtreden van TenderNed voor de leveranciers nihil. De bestaande Tender koppelingen zullen moeten worden omgebouwd naar een eventueel nieuwe landelijke portaalfunctie.

## 3.4 Alternatieven

**Vraagstelling: Wat zijn alternatieven om aan de juridische verplichtingen en beleidsdoelstellingen te voldoen? Zijn er kwaliteitseisen nodig voor private platforms? Is toezicht nodig? Welke mogelijkheden zijn er om aan beleidsinformatie te komen?**

De gewijzigde aanbestedingswet 2012 stelt dat (artikel 4.13) de Nederlandse overheid zorg moet dragen voor een voorziening voor het elektronisch publiceren van (voor-)aankondigingen en een voorziening waarmee inschrijvingen voor overheidsopdrachten, speciale-sectoropdrachten en concessieopdrachten kunnen worden ingediend. De memorie van toelichting maakt aannemelijk dat publiceren op TenderNed verplicht is<sup>5</sup>. Ook lijkt de wet voor te schrijven dat TenderNed als inschrijfsysteem beschikbaar is, maar nu zonder dat gebruik wordt afgedwongen.

Geheel of gedeeltelijk terugtreden van TenderNed is dus slechts mogelijk na voorafgaande aanpassing van de wetgeving.

Het is goed te benadrukken dat dit een nationale, Nederlandse, invulling is van Europese wetgeving. Europa vereist dat er een open en transparante voorziening is voor elektronisch publiceren en inschrijven.<sup>6</sup> De wijze waarop dat wordt verzorgd is nationaal bepaald. Als er geen nationaal publicatie- en notificatiesysteem is, zoals in Zweden, blijkt standaardisering en regulering vanuit de overheid wenselijk. Voor inschrijfsystemen is die noodzaak er niet.

### Rechtszaak bij het Europees Hof van Justitie over mogelijk ongeoorloofde staatssteun aan TenderNed

De uitkomst van de rechtszaak bij het Europees Hof kan mogelijk gevolgen hebben voor een eventuele beslissing om te stoppen met TenderNed. Op 6 april 2012 heeft een verzameling van Nederlandse leveranciers van e-Tendering systemen een klacht ingediend bij de Commissie om vast te laten stellen of TenderNed ongeoorloofde staatssteun krijgt van de Nederlandse overheid. De markt voor e-Tendering systemen zou verstoord worden door met publiek geld TenderNed te ontwikkelen en beheren. Dit zou in strijd zijn met Europese regelgeving over staatssteun als vastgelegd in artikel 107(1) TFEU. Op 18 december 2014 heeft de Europese Commissie deze klacht afgewezen. Eisers hebben beroep ingesteld tegen deze beslissing bij het Gerecht van de EU. Het beroep is afgewezen op 28 september 2017. Op het moment loopt het hoger beroep nog bij het Europees Hof van Justitie, er is echter nog geen zittingsdatum vastgesteld. Als het Hof een schending van Europees recht zou vaststellen, kan dat mogelijk leiden tot het buiten werking stellen van artikel 4.13 van de Aanbestedingswet, waarin staat dat de overheid moet zorgen voor een elektronisch systeem voor aanbestedingen. Dat zou in de praktijk betekenen dat TenderNed geen financiering van de overheid meer mag krijgen. De overheid zal in dat geval moeten stoppen met het aanbieden van TenderNed door het systeem uit te schakelen of het door een commerciële partij te laten exploiteren.

<sup>5</sup> Mr. M.M. Fiderius en Mr. W.I. de Vries, De verplichting tot aankondiging op TenderNed, bestaat die wel?

<sup>6</sup> Europese aanbestedingsrichtlijnen 2004/18/EC en 2014/24/EU.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Conclusies

#### Medefinanciering van TenderNed

De meest voor de hand liggende vorm van een eventuele doorbelasting van de kosten van TenderNed is een  $p \cdot q$  doorbelasting, waarbij de  $q$  bestaat uit het aantal aankondigingen en het aantal inschrijvingen via TenderNed.

Doorbelasting van de kosten van TenderNed zal door andere aanbestedende diensten niet als billijk worden ervaren. Nu al worden voor ruim 40% van de publicaties en de inschrijvingen commerciële aanbestedingssystemen gebruikt. Deze trend lijkt zich voort te zetten. Doorbelasting zal door velen worden ervaren als het betalen voor een systeem dat niet wordt gebruikt. Waarschijnlijk zal het ongewenste neveneffect van doorbelasting zijn, dat er verdere afname van het gebruik van TenderNed gaat ontstaan.

Doorbelasting brengt administratieve lasten met zich mee doordat het gebruik per aanbestedende dienst exact in kaart moet worden gebracht en bijgehouden. Dit vergt de nodige inspanning aan zowel de kant van DICTU als PIANOo en zal extra kosten met zich meebrengen.

In verhouding met de kosten van de GDI zijn de kosten die met TenderNed zijn gemoeid relatief laag. Het is dan ook de vraag of het aangaan van de discussie met andere aanbestedende diensten over doorbelasting de 'moeite' waard is. Het zal de nodige inspanningen kosten om de doorbelasting geregeld te krijgen. In het geval van een lumpsum doorbelasting kan dit deels achterwege blijven.

Het is niet duidelijk of zoals in het geval van het doorbelasten van de GDI-diensten BTW in rekening gebracht moet gaan worden naar andere aanbestedende diensten dan de Rijksoverheid, maar hier zal zeker rekening mee gehouden moeten worden.

Wat betreft timing is het verstandig de evaluatie van de doorbelasting van de GDI-diensten over 2018 af te wachten en mede op basis daarvan een keuze te maken over wel/niet doorbelasten van de kosten van TenderNed.

#### Wat zijn de consequenties van het niet meer aanbieden van TenderNed

Hierbij kunnen twee scenario's worden onderscheiden:

1. Volledig stoppen met het aanbieden van TenderNed.
2. Stoppen met aanbieden van de mogelijkheid tot inschrijven via TenderNed.

Ad 1. Volledig stoppen met het aanbieden van TenderNed.

Belangrijkste consequentie is het verdwijnen van de portaalfunctionaliteit van TenderNed, waardoor het totaaloverzicht van publicaties voor bedrijven niet meer beschikbaar is. Ervaringen in het buitenland (Ierland, Litouwen, Noorwegen, Bulgarije) laten zien dat een dergelijke portaalfunctionaliteit door marktpartijen geleverd kan worden. De kosten hiervan zullen in een Software as a Service (SaaS) oplossing naar onze inschatting niet meer bedragen dan 500k euro per jaar. Deze schatting is gebaseerd op de gerealiseerde marktprijzen in de genoemde vier landen voor een volledige publicatiefunctie (inclusief een portaalfunctionaliteit), geschaald met het aantal aanbestedingen en een veiligheidsmarge.

De inschrijffunctie van TenderNed kan (relatief) eenvoudig worden overgenomen door marktpartijen. Op dit moment zijn er voldoende leveranciers die dit bieden en deze oplossingen worden ook in toenemende mate door aanbestedende diensten gebruikt. De functionaliteit die TenderNed biedt, wordt ongeveer hetzelfde gewaardeerd als de functionaliteit die marktpartijen bieden.

Voor het beschikbaar krijgen van statistische data die aan de Europese Commissie moeten worden aangeleverd, zullen afspraken met marktpartijen moeten worden gemaakt.

Tenslotte zal de Nederlandse aanbestedingswet moeten worden aangepast, omdat daarin is aangegeven dat TenderNed als centraal systeem voor publiceren en inschrijven beschikbaar wordt gesteld.

Hier staat een aanzienlijke jaarlijkse kostenbesparing van (in 2019) 9 mln. euro tegenover.

Ad 2. Stoppen met aanbieden van de mogelijkheid tot inschrijven via TenderNed. Hiervoor gelden deels dezelfde consequenties als voor het volledig stoppen met het aanbieden van TenderNed. Belangrijkste verschil is dat de portaalfunctie van TenderNed behouden blijft.

De besparing op de beheer- en exploitatiekosten van TenderNed zal lager zijn dan in scenario 1, omdat TenderNed deels blijft bestaan. Naar onze verwachting zullen de kosten meer dan gehalveerd kunnen worden.

## 4.2 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies uit het rapport komen wij tot de volgende drie aanbevelingen.

### 1. Medefinanciering TenderNed door aanbestedende diensten

Uit de conclusies blijkt dat medefinanciering van TenderNed door andere aanbestedende diensten vele haken en ogen kent. Andere aanbestedende diensten zullen doorbelasting zeker niet als billijk ervaren. Onze aanbeveling is deze optie nu niet verder te onderzoeken.

Na de evaluatie van de ervaringen met het doorbelasten van de GDI-diensten over 2018 kan dit eventueel opnieuw worden gezien.

### 2. Stoppen met TenderNed

Onze aanbeveling is zowel de publicatie- als inschrijvingsmodule van TenderNed uit te faseren. Hierbij spelen de volgende factoren een rol:

1. De kosten van TenderNed liggen enkele malen hoger dan die van vergelijkbare commerciële systemen.
2. TenderNed heeft in vergelijking met commerciële systemen beperkte mogelijkheden tot doorontwikkeling. Hierbij kan gedacht worden aan functionaliteiten op het gebied van contractmanagement en integratie met ERP-systemen. TenderNed zal hierdoor steeds verder af komen te liggen van de commerciële partijen wat betreft functionaliteit en daarmee minder aantrekkelijk worden voor aanbestedende diensten. Daarnaast beoordelen gebruikers commerciële systemen op overlappende functies als gelijkwaardig of beter dan TenderNed.
3. Het gebruik van commerciële systemen neemt toe ondanks dat het gebruik van TenderNed gratis is.

De portaalfunctie van TenderNed (het bieden van een totaaloverzicht van publicaties voor ondernemingen) is een belangrijke functie die niet zomaar door de markt wordt overgenomen. Het voorbeeld van Zweden laat dit duidelijk zien. Ondernemers zijn daar genoodzaakt om meerdere platformen te raadplegen en beleidsdata zijn incompleet. Onze aanbeveling is deze portaalfunctie vanuit EZK uit te besteden aan een marktpartij. Deze oplossing is goedkoper dan het huidige TenderNed om te vormen naar een systeem dat alleen deze portaalfunctionaliteit biedt.

### 3. Korte termijn

Het geheel of gedeeltelijk uitfaseren van TenderNed is niet mogelijk op de korte termijn. Nederland is gebonden aan de Aanbestedingswet die voorschrijft dat zowel de publicatie- als de inschrijvingsmodule door de overheid worden aangeboden. Naar verwachting zal een wetswijziging een meerjarig proces inhouden. De onzekerheid in de besluitvorming heeft als gevolg dat TenderNed in afwachting van uitfasering niet kan stoppen met de reeds ingezette renovatie en doorontwikkeling. Onze aanbeveling is dan ook om de renovatie ondanks de mogelijke desinvestering bij een besluit over uitfasering toch door te zetten.



## 4.2.1 Appendix 1: Overzicht van geïnterviewde organisaties en leden begeleidingscommissie

	Organisatie
Nr	
1	Ministerie van BZK / Logius
2	Europese Commissie
3	Ministerie van EZK
4	PIANOO
7	Swedish Association of Local Authorities
8	DICTU
9	Gemeente Den Haag
10	Inkoopsamenwerking Bizob
11	VNG
12	Unie van Waterschappen
13	Waterschap Vechtstromen
14	Haagse Inkoopsamenwerking (HIS)
15	Ministerie van Defensie
16	Provincie Utrecht / Provincie Flevoland
17	Negometrix
18	Aanbestedingskalender / Infopro
19	EU-supply / CTM Solution
20	VNO-NCW / MKB Nederland
21	Atos
22	Randstad

De begeleidingscommissie voor dit onderzoek bestond uit: Maret Oomen, Sophie Wiedijk en Koen van Lieshout. Allen van EZK.

## 4.3 Appendix 2: Overzicht van geraadpleegde documenten

Nr	Naam van geraadpleegde document
1	Auditdienst Rijk, 'Onderzoek TenderNed begroting', (2014).
2	CGI, 'Onderzoek naar de aansturing TenderNed bij PIANOo en DICTU', (2015).
3	E-proQure, 'e-Procurement Vendor Landscape', (2016).
4	KPMG, 'Rapportage onderzoek applicatiebeheer; efficiënt en effectief beheer TenderNed' (2017)
5	Ministerie van Economische Zaken, 'Uniform Europees Aanbestedingsdocument', (2017).
6	PIANOo, 'Chronologie van TenderNed: van het systeem voor elektronisch aanbesteden naar het marktplein voor elektronisch aanbesteden' (2017).
7	PIANOo, 'Data-analyse TenderNed', (2018).
8	PIANOo, 'Factsheet TenderNed', (2018).
9	PIANOo, 'Inzicht gebruik TenderNed, (2018).
10	PIANOo, 'TenderNed Monitor', (2017).
11	PIANOo, 'TenderNed verhoudingen', (2017). PWC, 'Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to
12	Ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds', (2016).
13	SIG, 'Beoordeling Onderhoudbaarheid TenderNed', (2015).
14	Significant, 'Het inkoop volume van de Nederlandse overheid; een macroanalyse', (2016).