



Universiteit
Leiden

The Netherlands

Public procurement distance: analysing European public procurement policy implementation in 27 EU member states

Schermerhorn, A.E.

Citation

Schermerhorn, A. E. (2025, October 7). *Public procurement distance: analysing European public procurement policy implementation in 27 EU member states*. Eburon Academic Publishers, Utrecht. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4262551>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4262551>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenvatting

AANBESTEDINGSAFSTAND

Een analyse van de uitvoering van het Europese aanbestedingsbeleid in de 27 lidstaten van de Europese Unie

Als het Europese inkoopbeleid niet naar de letter uitgevoerd wordt ontstaat er verschil tussen de beoogde beleidsdoelstellingen met uitvoering daarvan, dit wordt in deze studie *aanbestedingsafstand* genoemd. Het resulteert in aanbestedingsuitkomsten die niet overeenkomen met het beleid en daardoor leiden tot tekortkomingen op maatschappelijk, politiek, beleidsmatig en economisch gebied. Aanbestedingsafstand is een hardnekkig probleem ondanks diverse pogingen van de Europese Commissie om deze problematiek op te lossen. Het doel van dit onderzoek is om mogelijke verklaringen voor dit verschil tussen beoogd inkoopbeleid en uitvoering daarvan op te stellen.

Het Europese inkoopbeleid bestaat uit 3 onderdelen. Het eerste onderdeel is een *verplicht* uit te voeren uniform wettelijk inkoopkader waarmee overheden in de lidstaten goederen, diensten en werken kunnen aanschaffen. Voor wat betreft dit beleid zijn er hardnekkige klachten over te hoge administratieve lastendruk, gebrek aan transparantie en te grote complexiteit van de regelgeving. Ook speelt gebrek aan kennis en professionaliteit bij medewerkers van aanbestedende diensten een rol. Beïnvloeding door allerlei externe belanghebbenden afkomstig uit politiek, maatschappelijke groeperingen, zakenwereld en media, is eveneens van betekenis.

Daarnaast is er facultatief strategisch inkoopbeleid dat in principe op *vrijwillige basis* uitgevoerd wordt. Dit omvat onderwerpen op het gebied van duurzaamheid, social return, innovatie en het stimuleren van participatie in overheidsopdrachten van kleine tot middelgrote ondernemingen. Op dit gebied zijn er eveneens hardnekkige problemen omdat lidstaten dit beleid niet of maar ten dele inzetten.

Het derde onderdeel van het Europese inkoopbeleid is *grensoverschrijdend* aanbesteden. Dit heeft tot doel inkopen in andere lidstaten dan het eigen land op de geharmoniseerde Europese markt te stimuleren. Het slechten van handelsbarrières ten gunste van grensoverschrijdend inkopen is altijd een essentieel beleidsonderdeel van de Europese Commissie geweest. Grensoverschrijdend inkopen en contracteren gebeurt desondanks in maar enkele procenten van het

totale inkoop- en contractvolume. Ook voor dit onderdeel van het Europese inkoopbeleid is uitvoering dan ook problematisch.

Om deze problematiek te onderzoeken is de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld: *wat kan afstand tussen het vooraf vastgestelde Europese inkoopbeleid met uitvoering daarvan in de 27 lidstaten van de Europese Unie verklaren?*

Om deze vraag te beantwoorden zijn twee verschillende denkrichtingen gekozen die binnen de literatuur worden gehanteerd. De eerste is organisatiegericht. Hierbij vindt besluitvorming rationeel en gecoördineerd plaats. De tweede is een denkrichting waarbij organisaties als instituties beschouwd worden waarin allerlei normatieve menselijke interacties beleidsuitvoering beïnvloeden. Vanuit deze twee bredere denkrichtingen zijn verschillende verklaringen opgesteld over waarom aanbestedingsafstand kan ontstaan.

Op basis van de organisatiegerichte richting moeten inkopende organisaties om hun doelstellingen te realiseren de nodige capaciteit op het gebied van mensen en middelen ter beschikking hebben. Samenwerking met andere inkopende diensten is hierin een tweede manier om voldoende capaciteit te realiseren. Meer capaciteit en samenwerking kunnen leiden tot het verminderen van aanbestedingsafstand.

Vanuit de meer institutioneel normatieve richting zijn verschillende aspecten onderscheiden die relevant kunnen zijn. De eerste is *professionaliteit*. Dit richt zich op het functioneren van beleidsuitvoerders *binnen* organisaties vanuit hun manier van handelen. Daarbij wordt verwacht dat professionaliteit kan bijdragen aan het zodanig uitvoeren van de verschillende taken dat dit uitvoering van het vooraf beoogde beleid ondersteunt vanuit opgedane kennis en praktijkervaring. Het gaat in dit kader ook over ideologie, hierbij staat intrinsieke motivatie om de publieke zaak te willen dienen centraal.

Het tweede aspect binnen deze normatieve richting is *beleidsvrijheid*. Dit is de ruimte die actoren nemen om beleid op bepaalde onderdelen zelf in te vullen. In dit onderzoek zijn met name onderzocht: aanbestedingsmedewerkers (inkopers, juristen, contractmanagers, inkoop- en juridische adviseurs en parttime aanbestedingsmedewerkers), eigen organisatie (aangebestedende dienst), politiek (democratisch gekozen bestuur op centraal, regionaal en lokaal niveau), marktpartijen (commerciële opdrachtnemers die overheidsopdrachten willen uitvoeren) en media.

Als laatste is binnen de normatieve denkrichting *cultuur en segmentering* onderzocht. Dit is gebaseerd op het feit dat inkoop ingebed is in een gelaagde structuur. Terwijl het inkoopbeleid op Europees niveau is geformuleerd, wordt de eigenlijke verwerving uitgevoerd door overheidsorganisaties die op nationaal, regionaal of lokaal niveau functioneren. Dit betekent dat met betrekking tot het

Europese inkoopbeleid de ‘uitvoeringscultuur’ niet noodzakelijkerwijs dezelfde hoeft te zijn in de verschillende segmenten, regio’s of landen.

Om de verwachtingen over hoe aanbestedingsafstand kan ontstaan te onderzoeken is gebruik gemaakt van een survey onder aanbestedingsmedewerkers binnen publieke inkopende organisaties. Het gaat hierbij om medewerkers uit 27 lidstaten die hun aanbestedingen hebben gepubliceerd op een centrale Europese publicatiewebsite voor overheidsopdrachten. Dit resulteerde in een dataset met in totaal 11.796 observaties die voor de empirische analyses is gebruikt. De response op deze survey was 52%. Uit het onderzoek komen drie onafhankelijke factoren die invloed hebben op aanbestedingsafstand. Deze zijn *intrinsieke motivatie* van inkopers, dit is een factor die gerelateerd is aan professionaliteit. Binnen het aspect van beleidsvrijheid zijn *handelingsruimte* en *actoren* eveneens van invloed.

Intrinsieke motivatie speelt een rol in de zin dat dit tot minder aanbestedingsafstand leidt voor wat betreft het *verplicht* uit te voeren Europese inkoopbeleid. Dat geldt ook voor het beleid ten aanzien van het stimuleren van grensoverschrijdend gunnen. Respondenten zijn in het algemeen gemotiveerd om de publieke zaak te dienen en het wettelijke kader stimuleert dit nog meer. Voor het *facultatieve* beleid is invloed van intrinsieke motivatie om de publieke zaak te willen dienen echter negatief.

Als de *handelingsruimte* aanwezig is om aanbestedingen inhoudelijk te kunnen sturen leidt dit weliswaar tot meer aanbestedingsafstand in de uitvoering van het verplichte beleid maar ook tot een enigszins beter gepercipieerd eindresultaat. Weinig handelingsruimte leidt daarentegen tot een minder goed eindresultaat voor het verplichte beleid en tot iets meer inzet van facultatief inkoopbeleid. Pragmatisch kunnen handelen op het moment dat een onvoorziene situatie zich voordoet zorgt ervoor dat aanbestedingsafstand beperkt wordt. Dit komt omdat inkoopregels tijdens de uitvoering zo geïnterpreteerd worden door inkopers dat zij volgens hen beter toepasbaar worden.

De derde factor betreft *actoren* die bij de inkoop betrokken zijn en daarmee met hun belangen een stempel op de inkoop kunnen plaatsen. Het gaat dan om aanbestedingsmedewerkers, eigen organisatie, politiek en marktpartijen. ‘Projecteffecten’ zijn daarvan een uitkomst en komen volgens de respondenten regelmatig voor. Hierbij gaat het vooral om het bewust onderschatten van projectkosten en te optimistisch zijn over het beoogde projectresultaat. Ook zijn steeds verder laten uitdijen van omvang, grootte en complexiteit en bewust onderschatten van doorlooptijd en andere planmatige aspecten van projecten relevant.

Uit het onderzoek komt verder naar voren dat uitvoering van het Europese inkoopbeleid in de lidstaten onderling niet wezenlijk verschilt. Een andere bevinding is dat implementatie van het inkoopbeleid niet anders is dan ander

overheidsbeleid in de zin dat oorspronkelijke beleidsdoelstellingen kunnen afwijken van de uitvoering daarvan. Een deel van het inkoopbeleid gaat uit van vrijwillige inzet door individuele aanbestedingsmedewerkers. Uitvoering is daardoor in zekere mate afhankelijk van degene die de inkoper instrueert, maar vooral van de intrinsieke motivatie van de betreffende individuele aanbestedingsmedewerker. Dit heeft tot gevolg dat de rol van het individu in de ontwikkeling van het inkoopbeleid van groot belang is.