

# De toegevoegde waarde en ongewenste effecten van intermediairs

Eindversie  
31-12-2020

In opdracht van:



Uitvoeringsorganisatie  
Bedrijfsvoering Rijk  
*Ministerie van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties*

## Auteurs

### PPRC:

Prof. dr. Jan Telgen

Esmee Peters MSc

Laura Bosman MSc

## Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Methode	4
3.	Typen Intermediairs in verschillende sectoren	5
4.	Toegevoegde waarde Intermediairs	7
5.	Mogelijke nadelen intermediairs	9
6.	Verhalen en bewijzen	12
7.	Hypotheses negatieve insteek	13
7.1.	Partijdigheid bij intermediairs	13
7.2.	Prijzen voor aanbestedende dienst onverklaarbaar hoog	14
7.3.	Extra diensten aangeboden door intermediairs	14
8.	Hypothese positieve insteek	16
8.1.	Gemakkelijkere en snellere inschrijving voor aanbieders	16
8.2.	Minder tijd en geld voor de aanbestedende dienst	16
8.3.	Kwaliteit van bestek beter	16
8.4.	Negatieve insteek ontkrachten	17
9.	Eerste bevindingen	18
10.	Conclusies en mogelijkheden	19

## 1. Inleiding

In diverse sectoren schakelt men regelmatig intermediairs of brokers/resellers (vanaf nu: intermediairs) in bij de totstandkoming en/of uitvoering van contracten. Intermediairs leveren niet zelf de diensten of goederen waar de aanbestedende dienst behoefte aan heeft, maar nemen een tussenpositie in tussen de aanbestedende dienst en de leverancier.

Er bestaan twijfels over de toegevoegde waarde van het invullen van deze tussenpositie. Deze twijfels gaan soms zelfs zo ver dat men vermoedt dat intermediairs misbruik maken van de tussenpositie. Om deze reden heeft HIS, een uitvoerende inkooporganisatie voor 6 rijksdepartementen, PPRC gevraagd om een vooronderzoek te doen om vast te stellen of de rol van intermediairs verder onderzoek verdient en hoe een dergelijk onderzoek uitgevoerd zou kunnen worden. Als belangrijke vragen zijn geponneerd:

- Wat kan de toegevoegde waarde zijn van intermediairs (positieve insteek)
- Wat kan de negatieve invloed van intermediairs zijn (negatieve insteek)
- Is er een reden tot verder onderzoek naar de invloed van intermediairs
- Door middel van welke analyse kunnen statistische verbanden worden gelegd en welke data is daarvoor nodig.

Een dergelijk onderzoek is naar ons beste weten niet eerder uitgevoerd<sup>1</sup>. Derhalve is dit onderzoek explorierend van aard: op welke wijze zou het mogelijk zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden?

Wij focussen ons daarbij op aanbestedende diensten in publieke sector. We verwachten dat de resultaten van een dergelijk onderzoek ook voor de private sector van belang zijn, aangezien de achterliggende issues zich ook daar voordoen.

### Leeswijzer

Na een toelichting op de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd (sectie 2), onderscheiden we verschillende soorten intermediairs naar de aard van de werkzaamheden die ze verrichten (sectie 3). Voor ieder van de soorten intermediairs lichten we de positieve insteek en de negatieve insteek toe. Vervolgens analyseren we welke aspecten onderzocht zouden kunnen worden, welke data daarvoor nodig zijn en welke statistische tests men kan hanteren (sectie 4 tot en met 8). Op diverse plaatsen in deze secties geven we voorbeelden van de “verhalen die de rondte doen” als illustratie van de te onderzoeken effecten. In sectie 9 delen we enkele eerste bevindingen die een indicatie geven over nut en noodzaak van verder onderzoek. We sluiten af met enkele algemene opmerkingen en conclusies.

---

<sup>1</sup> Uit analyse van de wetenschappelijke literatuur is geen studie naar voren gekomen. Ook een Google search leverde geen relevante verwijzingen op. Bij de opdrachtgever waren evenmin onderzoeken bekend.

## 2. Methode

Voor het onderzoek zijn in totaal 12 interviews gehouden om de toegevoegde waarde en de mogelijke ongewenste effecten van intermediairs te inventariseren. Deze interviews vonden plaats in verschillende sectoren en branches, waaronder de schoonmaaksector en de verzekeringssector. De interviews betreffen zowel opdrachtgevers (aanbestedende diensten) (2), intermediairs (2) als aanbieders (8). De geïnterviewde is gevraagd naar de ongewenste effecten en toegevoegde waarde van intermediairs, maar ook naar mogelijke achterliggende redenen, mogelijke manieren om dit te bewijzen—of ontkrachten, en mogelijke patronen die inzicht verschaffen in de toegevoegde waarde of ongewenste effecten van intermediairs.

Vermeldenswaard is dat voor alle interviews aan de geïnterviewden vertrouwelijkheid van de verschaft informatie is toegezegd: de onderzoekers hebben daarvoor voor ieder interview een non disclosure agreement (NDA) getekend. Voor een aantal van de geïnterviewden was dit een voorwaarde om aan het interview mee te werken.

Daarnaast zijn voor een tweetal sectoren (verzekeringen en schoonmaak) honderden aanbestedingen geanalyseerd. Dat zijn zowel aanbestedingen waarbij intermediairs betrokken waren (afgeleid uit de aanbestedingsstukken zelf) als aanbestedingen waarbij in de aanbestedingsstukken geen aanwijzingen zijn gevonden voor betrokkenheid van intermediairs.

Tenslotte zijn ook van een aantal geïnterviewden op vertrouwelijke basis interne overzichten ontvangen met informatie over intermediairs en aanbestedingen.

### 3. Typen Intermediairs in verschillende sectoren

Vanwege de complexiteit van een aanbesteding (hetzij de complexiteit van het inhoudelijk duiden/specificeren van de opdracht, hetzij van de aanbesteding zelf, hetzij van de feitelijke levering) is het niet ongebruikelijk dat men een intermediair inzet in het proces van contracteren en uitvoeren van leveringen en diensten. In verschillende sectoren worden intermediairs op een verschillende manier ingezet. Hieronder onderscheiden we 3 verschillende types intermediairs:

- (1) Partijen die in een aanbesteding gecontracteerd worden om opdrachten uit te zetten bij een hele serie daaronder opererende leveranciers of zzp'ers. Deze partijen worden ook wel brokers of resellers genoemd.
- (2) Intermediairs die alleen "een aanbesteding draaien" voor een opdrachtgever.
- (3) Intermediairs die namens de aanbestedende dienst een aanbesteding doen, de uiteindelijke leverancier selecteren en tijdens de looptijd van het contract (een deel van) het contractmanagement doen.

Een voorbeeld van een intermediair in type 1 vinden we in de bloemensector. Hierin fungeren bedrijven als Fleurop en Topbloemen als intermediair. Bij deze bedrijven kan men bloemen bestellen en het bedrijf zorgt dan dat een lokale bloemist het bestelde boekje verzorgt en aflevert. Hierbij zet de eigenlijke opdrachtgever (bedrijf of persoon) dus de opdracht uit bij de intermediair die vervolgens de opdracht doorgeeft aan een van de daaronder opererende leveranciers.

Een ander voorbeeld van een type 1 intermediair is te vinden in de computer hardware sfeer. Dan contracteert de aanbestedende dienst een partij die (als een soort groothandel) goederen van diverse leveranciers (HP, Lenovo, Fujitsu, etc.) betreft en deze al dan niet gebundeld levert.

Intermediairs kunnen ook als kennisluik fungeren: de intermediair draait (vaak vanwege de complexiteit van de aanbesteding) een aanbesteding voor een aanbestedende dienst, en stapt uit het proces zodra de aanbesteding voltooid is. Er zijn veel inkoopadvies en -detacheringsbureaus die een dergelijke rol vervullen. Deze inkoopadvies en -detacheringsbureaus opereren in vrijwel alle sectoren waarin ingekocht wordt. We noemen dit intermediairs type 2

Een intermediair kan ook een blijvende rol spelen. In de verzekeringswereld schrijft de intermediair de aanbesteding en selecteert de leverancier(s), en blijft daarna ook nog betrokken tijdens de looptijd van het contract. Hetzelfde gebeurt in de schoonmaaksector, waar intermediairs tijdens de looptijd van het contract nog extra diensten aanbieden, zoals kwaliteitscontroles, opleidingen, de levering van producten of het gebruik van software. Dit is een voorbeeld van intermediair type 3.

Intermediairs in type 3 kunnen verschillende diensten aanbieden aan zowel de aanbestedende dienst als aan de leverancier.

De kosten van deze diensten kunnen zowel verhaald worden op de aanbestedende dienst als op de leverancier. Inkoopadvies, inkoop detachering, kwaliteitscontroles en contract beheer zijn bijvoorbeeld kosten die (op zijn minst gedeeltelijk) bij de aanbestedende dienst komen te liggen. Kwaliteitscontrole verhaalt men vaak (ook) op de leverancier. Wanneer de kwaliteitscontrole bijvoorbeeld een onvoldoende oplevert, vindt veelal een her-controle plaats op kosten van de leverancier. Daarnaast kan de leverancier ook kosten kwijt zijn aan benodigde (eigen) software, opleidingen, en mogelijke producten en middelen om de dienst uit te voeren.

Intermediairs komen dus voor in verschillende sectoren, met verschillende diensten en synoniemen. Tabel 2.1 geeft weer welke types intermediairs per sector voorkomen.

Sector	Type intermediair
Schoonmaak	2, 3
Verzekeringen	1, 2, 3
Tijdelijk personeel	1, 2, 3
Bloemen	1, 2
Hotel en vergader accommodaties	1, 2
Printers/copiers	1, 2
ICT Hardware en Software	1, 2

Tabel 2.1: type intermediair in verschillende sectoren

## 4. Toegevoegde waarde Intermediairs

Door middel van interviews en openbare informatie is gekeken naar de toegevoegde waarde van intermediairs. Het positieve effect van intermediairs, dat door vrijwel elke geïnterviewde werd genoemd, zit in de kennis en kunde die intermediairs inbrengen. Dan gaat het met name om de kennis en kunde over de wet- en regelgeving rondom Europees aanbesteden, maar ook om de expertise in de specifieke sector.

### KENNIS EN KUNDE VAN INTERMEDIAIRS

“We merken wel dat intermediairs schoonmaakkennis inbrengen bij organisaties, die vaak zelf geen inkoop hebben, laat staan iemand met verstand van de inkoop van facilitaire diensten. Bij veel aanbestedingen zou het werken zonder intermediair een heel slecht resultaat opleveren, en vele aanbestedingen zouden faliekant fout gaan.”

Deze kennis en kunde bevindt zich zowel in het schoonmaak vlak als op het aanbestedingsvlak. “Door kennis over de wet- en regelgeving zijn aanbestedingen duidelijk opgezet”. Daarnaast komen veel intermediairs vanuit de schoonmaaksector, waardoor deze de inhoudelijke kennis hebben om de prijs en kwaliteit van schoonmaak op papier te krijgen.

“De kennis en kunde van intermediairs leidt tot transparante en duidelijke aanbestedingen”.

Deze expertise zou zich volgens de meerderheid van de respondenten moeten (kunnen) uiten in betere bestekteksten. Echter zit hier een grote mits aan: mits de bestekteksten niet overgenomen zijn uit andere bestekteksten. Het is van belang dat de wensen van de klant leidend zijn in de bestekteksten. Voor een betere aanbesteding is het dus van belang dat de intermediairs maatwerk verzorgen per aanbesteding. Dit maatwerk kan vooral een positief effect hebben voor grote en complexe opdrachten.

### MAATWERK INTERMEDIAIRS

“Door de capaciteit en expertise van intermediairs kunnen intermediairs een aanwinst zijn voor opdrachten met groot volume en complexiteit: als ze maatwerk en unieke oplossingen zouden bieden voor de klant. Dit leidt namelijk tot het uitdagen van de markt en daardoor de beste fit tussen vraag-aanbod.”

“Er zal standaardisatie moeten plaatsvinden zodat simpele opdrachten zonder intermediair moeten kunnen worden uitgevoerd, waar de intermediairs er moeten zijn voor complexe en maatwerk opdrachten.”

Door de kennis en kunde over de wet- en regelgeving rondom aanbesteden was de verwachting dat de inschrijving ook gemakkelijker en sneller zou zijn voor de aanbieder. Dit is volgens de meeste respondenten onder de categorie aanbieders, echter niet het geval. Slechts een kleine minderheid zegt dat de aanbieder met een intermediair minder tijd kwijt is voor de aanbesteding zelf, en ook een kleine minderheid zegt dat aanbestedingen met intermediair beter zijn. Slechts één aanbieder geeft aan dat het inschakelen van een intermediair ook geld scheelt, door de tijdsbesparing. Het merendeel van de aanbieders vindt dat dit verschilt per situatie.

**INTERMEDIARS LEIDEN NIET ALTIJD TOT MAKKELIJKERE OF SNELLERE AANBESTEDINGEN**

“de inschrijving gaat een stuk gemakkelijker en sneller. Aanbestedingen gaan simpeler: ik heb geen hele jaarverslagen meer nodig.”

“Of een aanbesteding met een intermediair makkelijker en sneller is, is afhankelijk van wat er gevraagd wordt. Er zijn intermediairs die altijd hetzelfde vragen en dan ben je als inschrijver zo klaar.”

“Door standaardisatie kan men ook veel tijd kwijt zijn, ook al is de opdracht klein en simpel.”

De aanbestedende diensten benadrukken ook het argument van mogelijk lagere kosten en minder tijd indien de aanbestedende dienst zelf geen capaciteit en/of inhoudelijke kennis heeft voor aanbestedingen in de betreffende sector. Daarnaast zag men het grotere en/of betere netwerk van de intermediair als een meerwaarde. In het geval van de uitzendbranche, bijvoorbeeld, kan de intermediair een beter en/of groter bestaand netwerk hebben om aan de vraag te voldoen.

De hierboven genoemde mogelijke voordelen van intermediairs zijn per type intermediair weergegeven in tabel 4.1.

	Type 1	Type 2	Type 3
Meer kennis en kunde	X	X	X
Betere bestek teksten		X	X
Gemakkelijkere en snellere inschrijving voor aanbieders		X	X
Minder tijd en geld voor aanbestedende dienst	X	X	X
Groter en/of beter netwerk dan aanbestedende dienst	X	X	X

Tabel 4.1: Mogelijke voordelen van intermediairs



## 5. Mogelijke nadelen intermediairs

In de interviews is ook naar de mogelijke nadelen van intermediairs gevraagd. De partijdigheid van de intermediair komt het meest prominent naar voren als een negatieve eigenschap van intermediairs.

### INTERMEDIARIS ZIJN VAAK PARTIJDIG

“De reden om niet in te schrijven is vaak de ervaring dat wát we ook doen of schrijven, we winnen bij die intermediair toch niet. Vaak zijn de intermediairs individuele inkopers, met hun eigen voor- en afkeuren. En in onze ervaring hebben sommige intermediairs gewoon een hekel aan ons, denken we. Dus we nemen de win kans bij een intermediair mee in onze bid/no bid-analyse. En vaak komt daar dan uit dat we liever onze tijd en energie steken in beter winbare tenders.”

Wanneer we aanbieders echter vroegen of zij zich om de bovengenoemde reden, niet inschrijven bij bepaalde intermediairs, was het antwoord bij alle aanbieders ‘nee’. Geen enkele van de aanbieders schrijft zich niet in bij bepaalde intermediairs, alleen vanwege de voorgaande ervaringen met een intermediair. Wel geeft een groot deel van de aanbieders aan de gehele win kans mee te nemen in de bid/no-bid analyse.

Een ander nadeel van intermediairs is de hoge mate van standaardisatie binnen het dienstverleningsmodel, wat leidt tot een remmend effect op de doorontwikkeling van de markt. De standaardisatie van de dienstverlening van intermediairs leidt ook tot aanbestedingen waarbij de wensen en belangen van de opdrachtgever onvoldoende duidelijk beschreven zijn.

### STANDAARDISATIE BINNEN HET DIENSTVERLENINGSMODEL VAN INTERMEDIARIS

“de hoge mate van standaardisatie binnen het dienstverleningsmodel van intermediairs heeft een remmend effect op de doorontwikkeling van onze markt. Vaak zien we bijvoorbeeld onafhankelijk van klant bij eenzelfde intermediair dezelfde vragen terugkomen.”

“Intermediairs werken vaak met een standaard format. Soms worden hierdoor specifieke klantvragen niet goed omschreven waardoor het voor inschrijver onduidelijk is wat de opdrachtgever wil.”

“Bij een gestandaardiseerde aanbesteding krijgt de inschrijver niet altijd de kans zijn of haar toegevoegde waarde te tonen wat juist kan zorgen voor een gunning. Wanneer er geen intermediair is betrokken heeft inschrijver vaak meer kans om creatiever met de aanbesteding om te gaan. Dit resulteert in een meer op maat geschreven verhaal waarbij inschrijver zijn toegevoegde waarde kan aantonen.”

Extra diensten die dienen als verdienmodel voor intermediairs is een ander vaak genoemd nadeel. Als extra diensten is vooral het contractmanagement deels of geheel uitvoeren vaak voorkomend. Door hetzij aan de aanbieder hetzij aan de aanbestedende dienst te verplichten extra diensten of producten af te nemen wordt een kanaal voor bijverdiensten voor een intermediair gecreëerd, ten koste van de aanbieder of de aanbestedende dienst. Een ander nadeel van contractmanagement als extra dienst van een intermediairs is dat dit de vakkennis en inzichten van de werknemers ondermijnt.

#### EXTRA DIENSTEN ZOALS CONTRACT MANAGEMENT EN KWALITEITSCONTROLES

“Daarnaast hebben veel intermediairs een verdienmodel in het controleren van schoonmaakwerk. Ze hebben soms belang bij het afkeuren van werk omdat ze dan opnieuw mogen controleren (vaak op kosten van het schoonmaakbedrijf).”

“De hele branche is al jaren bezig om schoonmakers beter te profileren zodat ze meer respect krijgen. Intermediairs schrijven in een werkprogramma precies voor wat schoonmakers per dag moeten doen en controleren vervolgens of ze het wel doen. De mooiste resultaten halen wij als we de schoonmaker centraal zetten en hem of haar vanuit vakkennis en inzicht laten doen wat nodig is. Die kans krijgen we helaas niet vaak omdat er nog steeds wantrouwen bestaat waar het gaat om schoonmakers.”

“Wij denken dat onze opdrachtgevers zelf prima in staat zijn om te beoordelen of schoonmaak wel of niet op orde is. Daarbij gaat het zowel om het proces als om het resultaat. Kwaliteitscontroles zien alleen op het resultaat. Daarbij gaat het er niet om of iets schoon is maar alleen of iets is schoongemaakt op het moment waarop dat gepland is. Je haalt daarmee alle initiatief weg bij schoonmakers en dat is denk ik niet de bedoeling.”

Binnen de verzekeringssector, werd het weghalen van het leereffect (door gebrek aan transparantie) benoemd als nadeel.

#### GEEN LEEREFFECT DOOR GEBREK AAN TRANSPARANTIE

“Doordat niet wordt doorgegeven waarom aanbieder X of Y gewonnen heeft, wordt het leereffect bij ons weggehaald. Wij kunnen niet zien, wat de volgende keer anders gedaan moet worden.”

Specifiek voor type 1 intermediairs, werd het prijs aspect aangekaart door de aanbestedende diensten. Wanneer de aanbestedende dienst, service X door intermediair Y laat uitvoeren, heeft de aanbestedende dienst geen zicht meer over de prijzen (of kick-backs) die intermediair Y bedingt bij leverancier Z. Eén aanbestedende dienst meldde dat hij toevallig had vernomen dat “deze prijzen wel tot 300% over de kop gaan”. Soortgelijke praktijken kunnen bij andere typen intermediairs ook niet worden uitgesloten.

In tabel 5.1 wordt per type intermediair aangegeven welk mogelijk nadeel zich voor kan doen.

	Type 1	Type 2	Type 3
Partijdigheid bij intermediairs	X	X	X
Standaardisatie		X	X
Extra diensten	X		X
Geen leereffect	X	X	X
Prijzen voor aanbestedende dienst gaan over de kop	X		

Tabel 5.1: Mogelijke nadelen per type intermediair

## 6. Verhalen en bewijzen

Zowel vanuit een positieve als vanuit een negatieve insteek hebben wij veel verhalen gehoord, soms als veronderstellingen of verdenkingen geformuleerd, soms als anekdotisch bewijs gepresenteerd. Maar zelfs als dat laatste het geval was gaat het om één aanbesteding waaruit moeilijk te generaliseren valt.

Tegelijk is opgevallen en door onze gesprekspartners bevestigd dat het niet moeilijk zal zijn om “verhalen van (vermeende) misstanden” te verzamelen. Dat kan door kwalitatief marktonderzoek, of interviews.

Waar kwalitatief marktonderzoek goed uit te voeren valt, en interessante inzichten kan verschaffen, zal het ook altijd een welles-nietes verhaallijn opleveren, ook al beweren 10 mensen hetzelfde. En zelfs als er al eens een casus hard te bewijzen valt is daarmee alleen die ene casus recht te zetten: structurele misstanden blijven dan buiten schot. Omdat er in één casus iets verkeerd (of juist heel goed) is gegaan hoeft dat nog niet te gelden voor alle andere casussen. Daarmee toon je geen structurele misstanden aan.

Die mogelijke structurele misstanden zijn mogelijk wel op te sporen met behulp van statistische technieken om afwijkingen op te sporen. Er zijn diverse technieken beschikbaar om met een bepaalde betrouwbaarheid (significantie) te kunnen stellen dat een afwijking van het normale patroon geen toeval meer is.

De zogeheten significantie waarde (de  $p$  waarde), geeft de percentuele kans aan dat de steekproef een goede afspiegeling is van de totale populatie—en dus niet op toeval berust. Wanneer dit kleiner is dan 0.1 (10%) of 0.05 (5%), kan men zeggen dat de deelpopulatie significant afwijkt van de totale populatie.

We krijgen dan uitspraken als: van de 100 aanbestedingen wint aanbieder A 80% van de 10, die intermediair X heeft begeleid, en maar 2% van de overige 90, dan kunnen we met een betrouwbaarheid van 95% zeggen dat dat geen toeval meer is.

Dat is dan geen reden om intermediair X meteen te veroordelen, maar het kan wel een reden zijn om te kijken of die afwijking om een andere (inhoudelijke) reden alsnog verklaarbaar is. Zo zou intermediair X alleen maar aanbestedingen van de schoonmaak van clean rooms kunnen doen en laat A daar nu in gespecialiseerd zijn.

Onze analyse zal dus gericht zijn op het vinden van mogelijkheden om verhalen te verifiëren door middel van statistische tests, waarmee significante afwijkingen kunnen worden opgespoord. Vervolgens dienen dan die significante afwijkingen nader onderzocht te worden.

## 7. Hypotheses negatieve insteek

### 7.1. Partijdigheid bij intermediairs

Het belangrijkste element dat geïnterviewden noemden als ongewenst effecten van intermediairs, was de mogelijke partijdigheid bij intermediairs. Om deze aan te tonen, zal men de relatie tussen aanbieder en intermediair moeten aantonen.

***Hypothese: Er is een relatie tussen bedrijf X en intermediair Y***

Het bestuderen van de frequentie van het leveren van services van leveranciers aan intermediairs biedt een mogelijkheid om te zien welke leveranciers het vaakst opdrachten mogen uitvoeren voor intermediair X. Dit is met name relevant voor intermediairs type 2 en 3. Voor intermediair type 1 is het lastiger omdat hier geen formele aanbesteding tussen de intermediair en leverancier plaats vindt. Bij intermediair type 3 is de intermediair betrokken bij het zowel het aanbestedingsproces als bij de uitvoering van het contract. Hierdoor heeft de intermediair in theorie een mogelijkheid om zowel via de aanbestedende dienst als via de leverancier voordeel te behalen. Een relatie tussen intermediair en leverancier is aannemelijk(er) omdat deze verder in het proces nog met elkaar te maken krijgen.

Het is mogelijk om te testen of een relatie tussen intermediair en leverancier statistisch te onderzoeken. Wanneer bijvoorbeeld intermediair X bij 99 van de 100 aanbestedingen voor leverancier A kiest (terwijl andere intermediairs en aanbestedende diensten nooit voor leverancier A kiezen), is de kans dat deze relatie op toeval berust verwaarloosbaar —en statistisch aan te tonen. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden, hieronder benoemd.

Een relatief simpele mogelijkheid betreft een ***cluster analyse***. Per intermediair kunnen de winnaars geclusterd worden. Welke leverancier wint bij een bepaalde intermediair niet of nauwelijks en welke overmatig veel? Voor deze analyse is in elk geval de winnaar en de intermediair nodig per aanbesteding: deze informatie is grotendeels openbaar beschikbaar in de tender database. Met deze twee gegevens kan men de analyse uitvoeren onder de aanname (niet realistisch) dat alle bedrijven inschrijven bij alle intermediairs.

Met dezelfde aanname en dezelfde gegevens is een ***frequentie analyse*** mogelijk, eveneens een simpele analyse, voornamelijk geschikt voor herkenning van patronen.

Meer realistisch worden de analysemogelijkheden als per aanbesteding alle inschrijvers (dus niet alleen de winnaar) bekend zijn. Dan kan men analyseren wat de winkans van een leverancier bij een intermediair is. De winkans is mogelijk op individueel niveau: dus per intermediair voor alle leveranciers.

Ook kan men op algemener niveau onderzoeken of de inschakeling van intermediairs de winkansen van leveranciers (per leverancier) verandert.

Dergelijke analyses kan men uitvoeren met een ***Chi-kwadraat test***. De Chi-kwadraat test is een statistische analyse van de vraag of de frequentie van voorkomen van een geselecteerde deelpopulatie significant afwijkt van de totale populatie.

Zoals aangegeven zijn voor het uitvoeren van deze tests nodig:

- Van een groot aantal aanbestedingen (niet moeilijk te achterhalen uit de TED of Tendered);
- De betrokken intermediair (veelal te halen uit de aanbestedingsstukken of de Nvl)
- De winnaars (ook te halen uit TED of Tendered)
- De overige inschrijvers (alleen hun naam)

Het laatste gegeven vergt veel werk, maar het is mogelijk via de aanbestedende diensten zelf of de intermediairs en eventueel zelfs via de aanbidders in de sector waarin aanbesteed wordt.

## 7.2. Prijzen voor aanbestedende dienst onverklaarbaar hoog

Bij intermediairs type 1 ziet de aanbestedende dienst niet de prijs die de broker/reseller betaalt aan de eigenlijke leverancier; de aanbestedende dienst betaalt de prijs die de broker/reseller hem rekent. Om na te gaan of deze prijzen niet significant afwijken van wat in de markt gebruikelijk is kan een steekproef van ca. 25 items volstaan. Deel de betaalde prijzen door de prijzen elders in de markt om een verdeling van procentuele waardes te verkrijgen. Test dan of het gemiddelde van die verdeling significant afwijkt van de te verwachten 100% of lager.

Marktdata voor deze test kan men bijvoorbeeld krijgen door onderlinge uitwisseling van dergelijke gegevens door aanbestedende diensten.

De techniek gebruikt voor deze analyse is de zogenaamde **Student of t-toets**. Een t-toets is een parametrische statistische toets die men onder andere kan gebruiken om na te gaan of het (populatie-)gemiddelde van een normaal verdeelde grootheid afwijkt van een bepaalde waarde.

## 7.3. Extra diensten aangeboden door intermediairs

Het aanbieden van extra diensten van de intermediair aan de leverancier of de aanbestedende dienst is een kenmerk dat zich alleen voordoet bij intermediair type 3. Op zich is dit toegestaan en kan zelfs positieve effecten hebben. Echter, uit onze interviews met aanbidders kwam relatief vaak een negatief beeld naar voren: aanbidders voorzien extra en vaak onnodige kosten. Als leveranciers voor de extra kosten van kwaliteitscontroles opdraaien (die betaald worden aan de intermediair) is dat een mogelijkheid voor de intermediairs om meer inkomsten te generen.

Vaststellen of intermediairs deze extra diensten aanbieden is niet moeilijk: dat is uit de aanbestedingsstukken te halen. Veel lastiger is het om vast te stellen of men daarmee misbruik maakt van de intermediaire positie, incidenteel (in een specifieke aanbesteding) of structureel (voor alle aanbestedingen van die intermediair).

Voor incidentele aanbestedingen kan een statistische analyse geen rol spelen. Om een structureel misbruik op te sporen kan gedacht worden aan het verzamelen van “verhalen” van de aanbidders, die extra diensten moeten afnemen. Vervolgens kan een (onafhankelijke) analyse van de noodzaak en marktconformiteit van de kosten van die extra diensten plaats vinden.

Om na te gaan of de prijzen van de extra diensten niet significant afwijken van wat in de markt gebruikelijk is kan een soortgelijke steekproef als benoemd in 7.2 volstaan. Deel de betaalde prijzen van extra diensten door de prijzen elders in de markt om een verdeling van procentuele waardes te verkrijgen. Test dan of het gemiddelde van die verdeling significant afwijkt van de te verwachten 100% of lager. Marktdata voor deze test kan men bijvoorbeeld krijgen door onderlinge uitwisseling van dergelijke gegevens door aanbieders. De techniek gebruikt voor deze analyse is de zogenaamde **Student of t-toets**. Een t-toets is een parametrische statistische toets die men onder andere kan gebruiken om na te gaan of het (populatie-)gemiddelde van een normaal verdeelde grootheid afwijkt van een bepaalde waarde.

Een veelvoorkomende extra dienst zijn kwaliteitscontroles bij schoonmaakbedrijven. Bij afkeuring van het werk mogen intermediairs opnieuw controleren, vaak op kosten van de schoonmaakbedrijven, waardoor er een verdienmodel ontstaat. Om na te gaan, of bepaalde intermediairs, hier afwijkend veel gebruik van maken, kan men een steekproef doen. Test dan of het gemiddelde aantal kwaliteitscontroles (per aanbesteding, per jaar) significant afwijkt van het marktgemiddelde. Marktdata voor deze test kun men bijvoorbeeld verkrijgen door onderlinge uitwisseling van dergelijke gegevens door aanbieders. Het verschil tussen de kwaliteitscontroles uitgevoerd door intermediair X en het marktgemiddelde kan men testen met een **Student of t-toets**.

Daarnaast is er ook een mogelijkheid om een algemeen beeld te verkrijgen van de invloed van extra diensten (van intermediairs) op aanbestedingen. Dit is te analyseren via een **correlatieanalyse**. Allereerst kan men kijken naar de correlatie tussen extra diensten van de intermediair en het aantal begeleide aanbestedingen. Doen intermediairs met extra diensten gemiddeld meer of minder aanbestedingen? Daarnaast kan men kijken naar de relatie tussen extra diensten en het aantal inschrijvers: is er een correlatie tussen extra diensten en het aantal inschrijvers? Of hebben extra diensten geen invloed op de inschrijf beslissing? Hiervoor moet men weten:

- Welke intermediairs, welke aanbesteding heeft gedaan
- Hoeveel inschrijvers er zijn
- Of een intermediair extra diensten aanbiedt

## 8. Hypothese positieve insteek

### 8.1. Gemakkelijkere en snellere inschrijving voor aanbieders

Naast kwalitatieve marktonderzoek en interviews, zijn er beperkte mogelijkheden om statistische testen uit te voeren om de positieve effecten van intermediairs verder kracht bij te geven.

Een voor de hand liggend bijkomend effect van de kennis en kunde van intermediairs, wat leidt tot betere bestekteksten, is dat het proces voor de aanbieders duidelijker wordt en daarom minder werk zou (moeten) kosten. Wanneer dit correct is, kan men verwachten dat meer aanbieders zich inschrijven bij deze intermediairs, omdat de verhouding tussen kosten en opbrengsten anders is dan zonder intermediair. Onduidelijke bestekteksten als gevolg van onkunde van de aanbestedende dienst of een intermediair met een mindere reputatie, betekent minder goede specificaties van de opdracht en meer tijd te besteden aan de aanbesteding voor de aanbieder. In theorie zal dit leiden tot minder inschrijvers bij aanbestedende diensten met minder goede intermediairs ten opzichte van kundige intermediairs.

Dit valt te testen met een **frequentie** analyse. De frequentie van inschrijvers kan men vergelijken tussen aanbestedingen geleid intermediairs en aanbestedingen geleid door aanbestedende diensten. Een gelijke analyse kan plaats vinden op individueel niveau: heeft intermediair X (een toonbeeld van kennis en kunde) gemiddeld meer inschrijvers ten opzichte van intermediair Y (een intermediair met een slechte reputatie). Via een **Student of t-toets** kan men aantonen of de waardes tussen de twee populaties significant verschillen.

### 8.2. Minder tijd en geld voor de aanbestedende dienst

Bij elk type intermediair maakt de aanbestedende dienst een afweging tussen de kosten om een aanbestedingsprocedure intern uit te voeren of hem uit te besteden. De aanbestedende dienst betaalt dan de prijs die de intermediair hem rekent voor de gehele procedure. Om na te gaan of deze prijzen niet significant afwijken van wat gebruikelijk is wanneer de aanbestedende dienst het zelf zou uitvoeren, kan men een steekproef uitvoeren. Deel de betaalde prijzen voor de deskundigheid van de intermediair door de prijzen elders voor intern geleverde diensten om een verdeling van procentuele waardes te verkrijgen. Test dan of het gemiddelde van die verdeling significant afwijkt van de te verwachten 100% of lager.

Marktdata voor deze test kan men bijvoorbeeld krijgen door onderlinge uitwisseling van dergelijke gegevens door aanbestedende diensten. De techniek gebruikt voor deze analyse is de zogenaamde **Student of t-toets**.

### 8.3. Kwaliteit van bestek beter

Men mag veronderstellen dat bij betere en duidelijker bestekken de aanbieders beter weten wat er moet gebeuren. En omdat vele kostprijfactoren sectoraal geregeld zijn (CAO lonen bijvoorbeeld) zou dat kunnen resulteren in dichter bij elkaar liggende aanbiedingen. Dat is lastig te beoordelen voor



kwalitatieve zaken als het Plan van aanpak, maar wel goed te doen voor de aangeboden prijzen. Dan zou men kunnen analyseren met een **F-toets** of bij aanbestedingen met intermediairs of met een bepaalde intermediair de variantie in de prijzen kleiner is dan zonder intermediair.

We merken hierbij op dat de variantie ook kleiner zou kunnen zijn door ontorechte of overbodige standaardisatie van de aanbesteding, wat eerder op een minder goede aanbesteding/intermediair duidt dan de hier gezochte bevestiging van de kwaliteit. Alleen nadere inhoudelijke analyse kan hierin uitsluitsel geven.

#### **8.4. Negatieve insteek ontkrachten**

In hoofdstuk 7 zijn verscheidene statistische testen onder de aandacht gebracht die negatieve effecten van intermediairs kunnen aantonen. Dit werkt echter ook andersom: deze testen kunnen ook de negatieve insteek ontkrachten. Als deze testen aantonen dat de steekproef niet significant afwijkt van de totale populatie is dat ook een indicatie dat de hypothese van bijvoorbeeld partijdigheid of extreme kosten niet correct is.

Dit geldt zowel voor de partijdigheid van intermediairs (met de bijbehorende **cluster analyse, frequentie analyse en chi-kwadraat test**), als voor de **T-toets** voor woekerprijzen voor de aanbestedende diensten. Maar ook voor de **t-toets** en de **correlatieanalyse** met betrekking tot de extra diensten van intermediairs.

## 9. Eerste bevindingen

Uit openbare data van 224 aanbestedingen uit 2018-2020 in de schoonmaaksector, zijn enkele oriënterende analyses uitgevoerd. Allereerst is een frequentie analyse uitgevoerd met de betrekking tot de relatie tussen aanbieders die de aanbesteding gewonnen hadden en de begeleidende intermediairs.

Een verdacht patroon is zichtbaar bij intermediair X en aanbieder Y. Intermediair X heeft in totaal 10 aanbestedingen uitgevoerd in onze steekproef van 224 aanbestedingen. Van 10 aanbestedingen, werden 5 aanbestedingen gewonnen door aanbieder Y.

Op 9 van deze aanbestedingen hadden 4 aanbieders zich ingeschreven en op een van de aanbestedingen was er slechts 1 inschrijving. De gemiddelde winkans per aanbesteding is bij deze intermediair X dan  $(1/3.7 =) 27.0\%$ . Maar de kans dat een aanbieder (minstens) 5 van de 10 aanbestedingen wint is slechts  $7.5\%$ .<sup>2</sup>

$$\begin{aligned}
 &= b(x; n, P) = {}_n C_x * P^x * (1 - P)^{n-x} \\
 &= b(5; 10, 0.27) = {}_{10} C_5 * 0.27^5 * (1 - 0.27)^{10-5}
 \end{aligned}$$

Hetzelfde patroon is ook op een andere manier zichtbaar: Van alle 224 aanbestedingen heeft aanbieder Y er 16 gewonnen, ofwel  $7.1\%$ . Bij intermediair X daarentegen heeft aanbieder Y er 5 (van de 10) gewonnen, ofwel  $50\%$ . Een win kans van  $50\%$  tegenover een gemiddelde win kans van  $7.1\%$  is onevenredig te noemen.

Dit oriënterende onderzoek geeft een van de mogelijkheden weer om een eerste overzicht te verkrijgen van de mogelijkheden om een relatie tussen intermediairs en aanbieders te onderzoeken.

*De significante afwijkingen gevonden in dit oriënterende onderzoek vormen wel een duidelijk signaal om aan te geven dat nader onderzoek gewenst is.*

---

<sup>2</sup> <https://stattrek.com/online-calculator/binomial.aspx>

## 10. Conclusies en mogelijkheden

Dit vooronderzoek heeft laten zien dat er naast mogelijke voordelen veel met name negatieve “verhalen” zijn over de rol van intermediairs bij aanbestedingen.

Als mogelijke voordelen van intermediairs werden in de interviews genoemd: de kennis en kunde van intermediairs en de daaruit resulterende betere bestektesten. Overigens werd ook aangegeven dat de kennis en kunde van intermediairs soms ook resulteert in standaard benaderingen, waardoor aanbidders moeilijk hun specifieke ervaring kwijt kunnen. Bevestiging van de voordelen van intermediairs via statistisch onderzoek van feiten kan tot op zekere hoogte (zie sectie 9). Ook mogelijk is bevestiging via subjectieve “meningen” van aanbidders in een breder marktonderzoek per intermediair.

De negatieve verhalen zijn te substantiëren via statistische analyses: in sectie 8 zijn een aantal mogelijke technieken benoemd om verschillende effecten van de inschakeling van intermediairs bij aanbestedingen te onderzoeken. Door middel van statistische tests kan men onderzoeken of waargenomen patronen al dan niet significant anders zijn dan op grond van een breder beeld te verwachten is. De significante afwijkingen zijn geen veroordelingen, maar vormen wel een duidelijk signaal om aan te geven waar nader onderzoek vereist is.

De data nodig voor de statistische analyses is grotendeels voorhanden dan wel voor grotere aanbestedende diensten (zoals de HIS) in onderling overleg te verzamelen. Aangezien het voor het overgrote merendeel van de data geen commercieel gevoelige informatie betreft achten wij deze data verzameling haalbaar.

De interviews geven samen met de eerste bevindingen uit de analyse van aanbestedingen al een duidelijk beeld: er zijn veel “verhalen” en enkele aanwijzingen voor statistisch significante effecten zichtbaar, met name op het gebied van partijdigheid bij intermediairs. Uitvoeren van verder onderzoek naar de rol van intermediairs lijkt daarom zinvol.

Voor sterke statistische analyses is meer data nodig, zoals de naam van alle aanbidders per aanbesteding. Deze data verzamelen in onderling verband tussen aanbestedende diensten en met behulp van aanbidders en zelfs intermediairs lijkt zeer wel mogelijk. Daarmee wordt de mogelijkheid geboden om eventuele ongewenste effecten van de inschakeling van bepaalde intermediairs vast te stellen.