



Secretarissen-generaal

**DG Digitalisering en
Overheidsorganisatie**
DGDOO-IFHR-Inkoop en
Aanbestedingsbeleid

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
29 november 2024

Kenmerk
2024-0000915496

circulaire

Onderwerp	Grensbedragen voor procedures Aanbestedingswet 2012 onder de Europese drempelwaarden
Doelstelling	Bekendmaking van beleid
Juridische grondslag	Artikel 2 Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst
Relaties met andere circulaire's	Deze Circulaire vervangt Circulaire nr. 2015-0000428359 van 3 augustus 2015 (ingangsdatum 1 september 2015)
Ingangsdatum	1 januari 2025

Inleiding

In de Aanbestedingswet 2012 wordt een aantal aanbestedingsprocedures onderscheiden volgens welke aanbestedende diensten hun opdrachten in de markt kunnen zetten. Voor de opdrachten met een waarde onder de Europese drempelbedragen zijn dat de meervoudig onderhandse procedure (artikel 1.14) en de nationale aanbesteding (artikel 1.11). Naast de expliciet in de Aanbestedingswet 2012 benoemde procedures, zij in dit verband ook nog gewezen op de mogelijkheid opdrachten enkelvoudig onderhands (één-op-één) aan een leverancier te gunnen. Deze Circulaire bepaalt op basis van de waarde van de opdracht, welke procedure in een concreet geval de aangewezen procedure is.

In artikel 1.4 lid 1 sub a van de Aanbestedingswet 2012 staat dat de keuze voor de wijze waarop de aanbestedende dienst voornemens is een overeenkomst tot stand te brengen, op objectieve gronden moet worden bepaald en in het derde lid van dit artikel dat een ondernemer op diens schriftelijk verzoek de motivering van deze keuze moet worden verstrekt.

Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarden kan voor de motivering van de keuze procedure worden volstaan met te verwijzen naar deze Circulaire, tenzij de keuze van de procedure afwijkt van de procedures genoemd in de Circulaire.

De aanbestedende dienst motiveert in het geval wordt afgeweken van de in de tabel aangewezen procedure zijn keuze op basis van de relevante in de Gids Proportionaliteit vermelde aspecten, te weten: *de omvang van de opdracht, de*

Datum
29 november 2024

Kenmerk
2024-0000915496

transactiekosten voor de inschrijvers en de aanbestedende diensten, het aantal potentiële inschrijvers, het gewenste eindresultaat, de complexiteit van de opdracht, het type van de opdracht en het karakter van de markt, en legt deze vast in het inkoopdossier.

Keuze procedure

Uitgangspunt voor de keuze procedure per soort opdracht zijn de in de tabel hieronder genoemde grensbedragen en daarbij aangewezen procedures.

Tabel grensbedragen en aangewezen procedures onder de Europese drempelwaarden

Soort opdracht	Grensbedrag exclusief BTW	Aangewezen procedure
Levering of dienst	Tot € 50.000,--	Enkelvoudig onderhandse gunning (één-op-één)
	Vanaf € 50.000,-- tot de desbetreffende Europese drempelwaarde	Meervoudig onderhandse procedure, art. 1.14 Aanbestedingswet 2012
	Met een duidelijk grensoverschrijdend belang, Art. 1.7, onderdeel b juncto 1.9, derde lid, sub b juncto 1.18 Aanbestedingswet 2012	Nationale aanbesteding (publicatie), art. 1.11 juncto art. 1.22 Aanbestedingswet 2012 juncto art. 11 Aanbestedingsbesluit
Werk	Tot € 150.000,--	Enkelvoudig onderhandse gunning (één-op-één)
	vanaf € 150.000,-- tot € 1.500.000,--	Meervoudig onderhandse procedure, art. 1.14 juncto art. 1.22 Aanbestedingswet 2012 juncto art. 11 Aanbestedingsbesluit
	Vanaf € 1.500.000,-- tot de Europese drempelwaarde	Nationale aanbesteding (publicatie), art. 1.11 juncto art. 1.22 Aanbestedingswet 2012 juncto art. 11 Aanbestedingsbesluit
	Met een duidelijk grensoverschrijdend belang, Art. 1.7, lid b en 1.9, derde lid, sub b jo 1.18 Aanbestedingswet 2012.	

Reikwijdte

Deze Circulaire heeft geen betrekking op de in de Aanbestedingswet 2012 genoemde uitgezonderde opdrachten van artikel 2.23, 2.24, 2.24a, 2.24b en 2.24c, de opdrachten voor sociale en andere specifieke diensten (artikel 2.38), de opdrachten die worden geplaatst op basis van een raamovereenkomst, de opdrachten die worden geplaatst op basis van een dynamisch aankoopstelsel, en de opdrachten die worden geplaatst voor buitenlandse posten buiten de grenzen van de Europese Unie.

Tot slot

Ik verzoek u de inhoud van deze Circulaire binnen uw departement ruime bekendheid te willen geven aan een ieder die is betrokken bij het toepassen van de Aanbestedingswet 2012.

Datum
29 november 2024

Kenmerk
2024-0000915496

De Circulaire wordt gepubliceerd op www.Rijksoverheid.nl.
De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Namens deze,

Eva Heijblom
Directeur-generaal Digitalisering en Overheidsorganisatie

Datum
29 november 2024

Kenmerk
2024-0000915496

Toelichting bij de Circulaire

Aanleiding en achtergrond

Uit artikel 1.4 lid 1 sub a Aanbestedingswet 2012 volgt dat de keuze voor de wijze waarop de aanbestedende dienst voornemens is een overeenkomst tot stand te brengen op basis van objectieve criteria moet worden gemaakt. In de Gids Proportionaliteit wordt in dit verband in voorschrift 3.4 A toegelicht dat bij het vaststellen van welke procedure geschikt en proportioneel is, de aanbestedende dienst in ieder geval acht moet slaan op de in dit voorschrift genoemde aspecten.

De motivering voor de procedurekeuze moet op grond van art. 1.4 lid 3 Aanbestedingswet 2012 aan een ondernemer op diens schriftelijk verzoek verstrekt worden. Voor opdrachten onder de Europese drempelwaarde kan voor deze motivering verwezen worden naar algemeen beleid dat is vastgesteld en openbaar kenbaar is gemaakt¹. De Circulaire grensbedragen bevat dit algemene beleid en legt voor de Rijksoverheid de aangewezen procedures bij verschillende opdrachtwaarden onder de Europese drempelwaarden vast.

Sinds 2015 is in de Rijksbrede Circulaire grensbedragen in dit kader vastgelegd dat voor opdrachten tot €33.000 de enkelvoudig onderhandse gunning de aangewezen procedure is, en vanaf €50.000 is dat de meervoudig onderhandse procedure. Voor opdrachten tussen de €33.000 en €50.000 geldt een motiveringsverplichting van de procedurekeuze.

Indien wordt afgeweken van de in de Circulaire aangewezen procedures, moet dat afzonderlijk gemotiveerd worden op basis van de relevante in de Gids Proportionaliteit vermelde aspecten. De motivering van de keuze wordt vervolgens vastgelegd in het inkoopdossier.

Sinds 2015 zijn er echter ontwikkelingen geweest waardoor een herziening van de grensbedragen noodzakelijk was:

- Door gestegen prijzen² en capaciteitstekorten wegen marktpartijen kritischer af of de baten van een opdracht opwegen tegen de kosten van het indienen van een offerte. In de praktijk kiezen marktpartijen er daarom steeds vaker voor om niet in te schrijven bij meervoudige onderhandse aanbestedingen onder de €50.000. Het MKB geeft zelf aan een grensbedrag hoger dan €50.000 meer proportioneel te vinden³
- Ook binnen het rijksinkoopdomein is inmiddels sprake van hogere lasten en capaciteitstekorten. Dit vergroot de noodzaak om de schaarser en

¹ Kamerstukken II 2010/2011, 32440, nr. 11 paragraaf 2 algemeen deel en onderdeel C artikelsgewijze toelichting. Zie ook Commissie van Aanbestedingsexperts, Advies 664, 07-07-2022, onderdeel 4.2.2, p.7. Ook de toelichting bij het Aanbestedingsbesluit benoemt de mogelijkheid om desgewenst de procedurekeuze van art. 1.4 vast te leggen in een beleidsregel, Besluit van 11 februari 2013, houdende de regeling van enkele onderwerpen van de Aanbestedingswet 2012 (Aanbestedingsbesluit), Staatsblad 2013, 58.

² Consumentenprijsindex (CPI) is sinds 2015 gestegen met 32,24% (augustus 2024).

³ *Beter geregeld – Voorbeelden en handvatten hoe het beter kan voor ONDERNEMERS met minder en betere regels*, MKB- Nederland, augustus 2024, p.22

Datum
29 november 2024

Kenmerk
2024-0000915496

duurder wordende inkoopexpertise bewuster in te zetten. Met betrekking tot de grensbedragen vroeg dit om een hernieuwde afweging tot welk grensbedrag de minder arbeidsintensieve enkelvoudig onderhandse gunning de aangewezen procedure is en of een bandbreedte wenselijk is die leidt tot een extra administratieve last.

De wijziging ten opzichte van de Circulaire grensbedragen 2015

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven ontwikkelingen wordt per 1 januari 2025 voor leveringen en diensten de bandbreedte van €33.000 tot €50.000 afgeschaft en een grensbedrag van €50.000 vastgesteld. De overige grensbedragen blijven ongewijzigd ten opzichte van de Circulaire grensbedragen 2015.

De wijziging is in lijn met het bepaalde in de Kamerbrief d.d. 12 juli 2017 (Kamerstukken II 2016-2017, 32 440, nr. 102) met onder meer de afspraak dat kleine opdrachten voor leveringen en diensten tot €50.000 in beginsel onderhands aan een bepaalde ondernemer kunnen worden gegund. Vanaf dit grensbedrag dient in beginsel een meervoudig onderhandse procedure te worden doorlopen.

Motivering voor het gebruik van één grensbedrag

In de Circulaire grensbedragen 2015 werd een bandbreedte gehanteerd waarbinnen geen aangewezen procedure was vastgesteld en daarom niet teruggevallen kon worden op de Circulaire als motivering. Dit heeft geleid tot een extra administratieve last voor de aanbestedende diensten⁴, terwijl in de praktijk niet tot nauwelijks door leveranciers gebruik gemaakt is van de mogelijkheid van art. 1.4 lid 3 Aanbestedingswet 2012 om de motivering voor de procedurekeuze bij deze relatief kleine bedragen op te vragen. Omwille van beperking van onnodige administratieve lasten wordt (net als bij werken en de Europese aanbestedingsdrempels) één grensbedrag vastgesteld.

Motivering voor het grensbedrag van €50.000 voor leveringen en diensten

De Gids Proportionaliteit geeft aan dat gekeken moet worden naar de concrete situatie om te bepalen welke procedure proportioneel en geschikt is. De Gids Proportionaliteit geeft in de inleiding van §3.4 aan welke 6 aspecten hierbij in acht genomen moeten worden. Bij de bepaling van de hoogte van het grensbedrag van €50.000 zijn deze 6 aspecten op de volgende manier afgewogen:

- Voor de *omvang van de opdracht* wordt aansluiting gezocht bij de Gids Proportionaliteit die voor 'kleine opdrachten' één op één gunning het meest geschikt acht. De Gids geeft aan dat voor de waarde van 'kleine opdrachten' voor leveringen en diensten gedacht kan worden aan €40.000 à €50.000. In het kleurenbalkje dat als handvat wordt aangemerkt, wordt ook €50.000 als bovengrens vermeld. Deze relatief kleine opdrachten zijn vooral interessant voor het MKB of ZZP-ers. Zij hebben echter meestal geen capaciteit voor het

⁴ Uit navraag bij enkele Inkoopuitvoeringscentra komt naar voren dat een dergelijke motivering gemiddeld tussen de 1 en 8 uur kan kosten, afhankelijk van de complexiteit van de markt.

Datum
29 november 2024

Kenmerk
2024-0000915496

inschrijven op meervoudig onderhandse trajecten. Door het optrekken van het grensbedrag naar €50.000 krijgen zij gemakkelijker toegang tot meer overheidsopdrachten⁵. Dit draagt bij aan de ambitie in §10.1 van het Hoofdlijnenakkoord om het MKB te stimuleren⁶.

- Ten aanzien van de *transactiekosten voor aanbestedende diensten en inschrijvers* moet bedacht worden dat offerteprocedures voor beide partijen tijd en inspanning kosten en zodoende kosten met zich meebrengen. Zo moet de aanbestedende dienst onder meer een offerteaanvraag opstellen, offertes beoordelen en de gunningsbeslissing medelen en motiveren. Marktpartijen moeten op hun beurt energie steken in het beoordelen van de offerteaanvraag en het opstellen van de offerte en eventueel resources reserveren. Gelet op de relatief geringe waarde van de opdracht geldt al snel dat de inspanning en de kosten daarmee niet in verhouding staan⁷. Dit geldt te meer voor marktpartijen die niet worden verkozen, aangezien zij deze kosten niet kunnen terugverdienen⁸. Zowel de markt als de aanbestedende diensten hebben aangegeven dat zij een verhoging van het grensbedrag proportioneel achten als zij de transactiekosten afwegen tegen de te behalen voordelen van concurrentiestelling⁹.
- Het *aantal potentiële inschrijvers* speelt een rol bij procedures waarbij vooraf niet precies bekend is hoeveel offertes ingediend zullen worden. De Gids Proportionaliteit licht dit aspect toe bij de keuze tussen een openbare en niet-openbare procedure. Bij de kleine opdrachten wordt het aantal inschrijvers vooraf bepaald (1, 3 tot 5) op basis van de afweging van transactiekosten en eventueel één of meer van de andere aspecten. Dit aspect heeft verder geen invloed op de proportionaliteit bij kleine opdrachten.
- Het *gewenste eindresultaat* speelt nauwelijks een onderscheidende rol bij opdrachten met een geringe waarde. Een substantieel financieel inkoopvoordeel is bij deze kleine opdrachtwaarden niet te behalen of wordt al snel minder of teniet gedaan vanwege de relatief hoge transactiekosten van concurrentiestelling¹⁰. Kwaliteit speelt evenmin een grote rol. Bij de

⁵ Ter illustratie: Bij Defensie, de Belastingdienst en de Rijksinkoop samenwerking samen hadden ruim 600 opdrachten een waarde tussen €33.000 en €50.000 in 2023.

⁶ HOOP, LEF, TROTS – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, pp.24-25.

⁷ Zie voor de benodigde tijd om een offerte op te stellen: Thijs van den Berg, *EOV het minder tijdsintensieve alternatief voor minicompetities – Onderzoek naar de werklastermindering bij aanbestedingen*. Afstudeeropdracht RIS, 2024. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de kosten voor het opstellen van een offerte bij een minicompetitie gemiddeld 11,2 uur bedragen. Voor het opstellen van een offerte bij een meervoudig onderhandse procedure zal waarschijnlijk nog iets meer tijd nodig zijn.

⁸ Dit is in overeenstemming met literatuur zoals Leenders MR and Fearon HE (1993), *Purchasing and Materials Management; Text and Cases*. McGraw-Hill, New York.

⁹ Zie voetnoot 3 voor signalen uit het MKB.

¹⁰ Zie: Constantino N., Dotoli M., Falagario M., Sciacalepore F. (2012), *Balancing the additional costs of purchasing and the vendor set dimensions to reduce public procurement costs*, Journal of Purchasing & Supply Management 18 (2012), pp. 189-19. Wanneer kwaliteitsverschillen geen rol spelen en prijs het onderscheidend criterium is, geldt niet per

Datum
29 november 2024

Kenmerk
2024-0000915496

onderhandse procedures wordt bij de keuze van inschrijvers al rekening gehouden met de kwaliteit. Een eventueel te behalen kwaliteitsverschil zal daardoor relatief klein zijn en bij kleinere opdrachtwaarden vaak niet opwegen tegen de hogere transactiekosten van concurrentiestelling.

- De complexiteit van de opdracht speelt (nagenoeg) geen onderscheidende rol bij opdrachten van geringe waarde. In de regel is een opdracht van geringe waarde niet complex. Daarbij moet worden bedacht dat een complexere opdracht van geringe waarde juist zou pleiten voor één op één gunning. Er zal meer aandacht moeten worden besteed aan de offerteaanvraag en de hierin opgenomen criteria en zeer waarschijnlijk zullen ook de marktpartijen meer energie moeten steken in hun offerte. De hogere transactiekosten van concurrentiestelling staan dan zelden in verhouding tot de opdrachtwaarde.
- Voor type opdracht/betrokken sector zijn met name de diversiteit van het aanbod, het aantal marktpartijen en de mate van concurrentie bepalend. Prijs-, kwaliteitsverschillen en de mate waarin de marktpartijen elkaars aanbod kennen, kunnen invloed hebben op het voordeel dat te behalen is door concurrentiestelling. Zoals hiervoor echter bij de aspecten gewenste eindresultaat en complexiteit van de opdracht is aangegeven, speelt dit minder bij kleine opdrachten waar de aanbestedende dienst vooraf kiest welke ondernemers een offerte mogen indienen: de te behalen voordelen wegen zelden op tegen de extra transactiekosten van het meer stellen van concurrentie.

Op grond van het voorgaande zijn bij de bepaling van het grensbedrag voor kleine opdrachten vooral de transactiekosten voor de markt en de aanbestedende diensten, de verruiming van de toegang tot overheidsopdrachten voor kleinere inschrijvers en de huidige bovengrens voor 'kleine opdrachten' in de Gids Proportionaliteit van doorslaggevend belang. Deze aspecten overwegend is het grensbedrag voor leveringen en diensten vastgesteld op €50.000.

Nadrukkelijk wordt opgemerkt, dat het hier gaat om een algemeen kader. Afwijking van de aangewezen procedure is mogelijk als één of meer aspecten uit de Gids Proportionaliteit daartoe aanleiding geven. De motivering voor de afwijking dient dan opgenomen te worden in het inkoopdossier. Daarbij kan volstaan worden met uitwerking van de relevante aspecten en vermelding dat de overige aspecten geen rol speelden bij de procedurekeuze. Hiermee wordt voorkomen dat onnodig tijd wordt besteed aan het onderbouwen van aspecten die geen doorslaggevende rol spelen bij de procedurekeuze.

Motivering bij een duidelijk grensoverschrijdend belang bij leveringen en diensten – nationale aanbesteding

Voor de opdrachten met een duidelijk grensoverschrijdend belang moet de aanbestedende dienst op grond van de Aanbestedingswet 2012 aan de opdracht een passende mate van openbaarheid geven (artikel 1.7 sub b en 1.9 lid 3 sub b

definitie dat meer concurrentie tot een beter resultaat leidt: de total cost of purchasing moet meegewogen worden, waaronder de kosten van het opstellen van een offerte.

Datum
29 november 2024

Kenmerk
2024-0000915496

jo 1.18). Zo kunnen ook ondernemers uit andere lidstaten kennis nemen van de overheidsopdracht. Om die reden is in de Circulaire opgenomen dat in dat geval de nationale aanbesteding de meest aangewezen procedure is.

Reikwijdte Circulaire

De Circulaire heeft geen betrekking op de in artikel 2.23, 2.24, 2.24a, 2.24b en 2.24c van de Aanbestedingswet 2012 genoemde opdrachten. Deze zijn immers vanwege hun bijzondere aard van de toepassing van de Aanbestedingswet 2012 uitgezonderd. Als gevolg daarvan zijn deze opdrachten ook uitgezonderd van de toepassing van de Circulaire.

Sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten) hebben vanwege hun aard een beperkte grensoverschrijdende dimensie en worden verstrekt binnen een bijzondere context. De drempelwaarde voor SAS-diensten bedraagt dan ook €750.000. Op grond van artikel 2.38 en 2.39 Aanbestedingswet 2012 geldt voor SAS-diensten een apart verlicht aanbestedingsregime, daarom is de Circulaire eveneens niet van toepassing op onderdrempelige SAS-diensten.

Nadere opdrachten die worden gegund op basis van een raamovereenkomst worden gegund volgens de voorwaarden van de raamovereenkomst. Om die reden zijn de nadere opdrachten van de reikwijdte Circulaire uitgezonderd. Dat geldt ook voor de opdrachten die onder een dynamisch aankoopstelsel worden gegund.

Doordat deze opdrachten niet onder de Circulaire vallen betekent dit dat, indien een ondernemer op grond van artikel 1.4 lid 3 Aanbestedingswet 2012 om een motivering van de keuze procedure vraagt, hiervoor niet kan worden verwezen naar de Circulaire. Deze keuze zal afzonderlijk moeten worden gemotiveerd.