

'Waarom vraagt u dat?'

## **Implementatieonderzoek nieuw juridisch kader voor overheidsopdrachten**

Barneveld, 8 september 2005  
Eindrapportage

<b>‘Waarom vraagt u dat?’</b>	<b>1</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>5</b>
<b>Deel I: Algemene inleiding</b>	<b>15</b>
1 Kader en doelstelling onderzoek	16
2 De selectiefase bij aanbestedingen	20
3 Onderzoeksmethodiek op hoofdlijnen	27
4 Samenhang onderzoek en leeswijzer	31
<b>Deel II: Evaluatie Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting</b>	<b>34</b>
1 Inleiding	35
2 Achtergrond en globale werking van de Beleidsregels	38
3 Werking van de Beleidsregels in de praktijk	43
4 Uitbreiding van de Beleidsregels	49
5 Conclusies en aanbevelingen	61
<b>Deel III: Lastenverlichting, proportionaliteit en shortlisting</b>	<b>70</b>
1 Inleiding	71
2 De selectiefase in de praktijk	76
3 Alternatieven voor lastenverlichting en proportionaliteit	91
4 Wijze van implementatie	106

5	Voorstel voor harmonisatie van selectiecriteria	112
6	Alternatieven voor shortlisting	128
7	Conclusies en aanbevelingen	137
<b>Deel IV: Toepassing van een aanbestedingssysteem</b>		<b>140</b>
1	Inleiding	141
2	Brede inventarisatie aanbestedingssystemen	146
3	Diepteonderzoek bestaande aanbestedingssystemen	151
4	Archetypen aanbestedingssystemen	164
5	Kwalitatieve vergelijking en kosten-batenanalyse	169
6	Aandachtspunten en voorwaarden bij invoering van een aanbestedingssysteem	181
7	Conclusies en aanbevelingen	190
<b>Deel V: Centrale aanbevelingen onderzoek nieuw juridisch kader</b>		<b>194</b>
1	Centrale aanbevelingen	195
<b>Deel VI: Bijlagen</b>		<b>200</b>
A	Lijst met geraadpleegde en geïnterviewde personen	201
B	Literatuurlijst	203
C	Achtergrondinformatie inventarisatie selectiecriteria	207
D	Effectmeting (administratieve) lasten	214
E	Overzicht aanbestedingssystemen	218
F	Kosteninschatting aanbestedingssysteem	219
G	Opdrachtgever en onderzoeksteam	223

## Voorwoord

Voor u ligt de eindrapportage van het 'Implementatieonderzoek nieuw juridisch kader voor overheidsopdrachten'. Dit onderzoek is uitgevoerd ter voorbereiding op de 'Aanbestedingswet' die in 2007 van kracht moet worden. Advies- en onderzoeksbureau Significant en advocatenkantoor Stibbe hebben dit onderzoek gezamenlijk uitgevoerd in de periode mei tot en met augustus 2005, in opdracht van de Directie Marktwerving van het Ministerie van Economische Zaken.

Het onderhavige onderzoek heeft primair betrekking op de selectiefase van Europese aanbestedingen en heeft geresulteerd in beleidsaanbevelingen die tot doel hebben om:

- o De integriteit van inschrijvende ondernemingen beter te kunnen toetsen;
- o De (administratieve) lasten van de selectiefase van Europese aanbestedingen te reduceren;
- o Het stellen van disproportionele selectie-eisen te voorkomen.

Bij de uitwerking van beleidsaanbevelingen is zo veel als mogelijk rekening gehouden met de, soms tegenstrijdige, belangen van aanbestedende diensten en ondernemingen die deelnemen aan Europese aanbestedingen. Tevens zijn de beleidsaanbevelingen juridisch getoetst aan de toepasselijke regelgeving, om te voorkomen dat in een later stadium zou blijken dat aanbevelingen op juridische beperkingen stuiten.

Wij hopen dat dit rapport een goede aanzet zal vormen tot een meer professionele en uniforme uitvoering van de selectie van ondernemingen in aanbestedingstrajecten. We willen echter benadrukken dat, in onze visie, niet alles in wet- en regelgeving kan of moet worden geregeld. De eindverantwoordelijkheid voor een professionele uitvoering van een aanbestedingstraject ligt te allen tijde bij de betrokken partijen in het aanbestedingsveld.

Tot slot zijn wij veel dank verschuldigd aan alle personen die, op wat voor manier dan ook, een bijdrage hebben geleverd aan dit onderzoek. In het bijzonder willen wij de opdrachtgever, de begeleidingscommissie en de leden van het expertteam bedanken voor de inspirerende bijeenkomsten.

Namens het onderzoeksteam,  
drs. M. (Michiel) Blom, projectleider Significant  
ir. P.A.C. (Patrick) Tazelaar

## Doelstelling en aanpak

### Doelstelling

Het onderhavige onderzoek heeft primair betrekking op de selectiefase van Europese aanbestedingen en heeft als doelstelling maatregelen uit te werken om:

- o De integriteit van inschrijvende ondernemingen beter te kunnen toetsen;
- o De (administratieve) lasten van de selectiefase van Europese aanbestedingen te reduceren, door harmonisatie van selectiecriteria, een brede toepassing van eigenverklaringen en de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem<sup>1</sup>;
- o Het stellen van disproportionele selectie-eisen te voorkomen.

Tevens dient het onderzoek een beeld te geven van de verwachte effecten van de maatregelen, wanneer deze in de aanbevolen vorm worden geïmplementeerd. Dit onderzoek is uitgevoerd ter voorbereiding op de 'Aanbestedingswet' die in 2007 van kracht moet worden.

### Aanpak

Op hoofdlijnen is de volgende aanpak gevolgd om de benodigde input voor het onderzoek te verzamelen<sup>2</sup>:

- o Enquête naar de werking van de Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting, zoals die gelden voor de Rijksoverheid bij Europese aanbestedingen in de BIBOB-sectoren bouw, milieu en ICT;
- o Deskresearch van buitenlandse aanbestedingssystemen en standaarden voor selectiecriteria;
- o Brede inventarisatie van selectiecriteria die in Nederland in de praktijk worden toegepast;
- o Interviews met deskundigen;
- o Bijeenkomsten met experts en vertegenwoordigers van aanbestedende diensten en inschrijvende partijen om de haalbaarheid van en het draagvlak voor maatregelen te toetsen;
- o Juridische toetsing van voorstellen aan de toepasselijke regelgeving.

---

<sup>1</sup> De essentie van een aanbestedingssysteem is dat gegadigden periodiek gegevens over hun onderneming opslaan in een centrale database, in plaats van voor iedere aanbesteding opnieuw.

<sup>2</sup> Voor een uitgebreide beschrijving van de gehanteerde aanpak wordt verwezen naar de hoofdttekst van het rapport.

## Conclusies

De belangrijkste conclusies die uit dit onderzoek kunnen worden getrokken zijn de volgende:

- o Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting werken onvoldoende in de praktijk;
- o Er is een wildgroei te zien aan selectiecriteria;
- o Harmonisatie van selectiecriteria en toepassing van een aanbestedingssysteem zijn de beste manier om lastenverlichting te bereiken en disproportionaliteit te voorkomen.

### Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting werken onvoldoende in de praktijk

*De Beleidsregels zijn in beperkte mate geïmplementeerd*

Uit onderzoek bij de Rijksoverheid blijkt dat de Beleidsregels nog onvoldoende borging hebben gekregen in de aanbestedingspraktijk. Er is slechts beperkt zicht op de mate waarin de Beleidsregels worden toegepast, in sommige gevallen zijn de Beleidsregels nog nauwelijks bekend bij inkopers of aanbesteders die ermee zouden moeten werken en de verplichting om bewijsmiddelen op te vragen wordt niet altijd nagekomen. Daarnaast blijkt dat departementen het niet eenvoudig vinden om te bepalen in welke situatie het opportuun is om Bureau BIBOB in te schakelen.

*De inhoud van de Beleidsregels kent onvolkomenheden op aanbestedingstechnisch en juridisch vlak*

De inhoud van de Beleidsregels sluit niet volledig aan bij de aanbestedingspraktijk. Met name de opbouw van de standaard vragenlijst, de omgang met bewijsmiddelen en de rol van Bureau BIBOB passen onvoldoende bij de wijze waarop een aanbesteding in de praktijk verloopt. Ook vanuit juridisch oogpunt zijn er onderwerpen in de Beleidsregels die tot problemen kunnen leiden. Tot slot bestaat de tekst uit de Beleidsregels uit verschillende (complexe) verwijzingen, waardoor ze moeilijk leesbaar zijn. Door deze onvolkomenheden is het voor aanbestedende diensten niet eenvoudig om de Beleidsregels op juiste wijze te implementeren.

*Toepassing van de Beleidsregels leidt tot lastenverzwaring*

Hoewel in de Beleidsregels de aanname is opgenomen dat de Beleidsregels leiden tot lastenverlichting, leidt de toepassing juist tot een lastenverzwaring. De reden hiervoor is dat in de huidige situatie aanbestedende diensten bewijsmiddelen slechts beperkt opvragen. Het verplicht stellen om bewijsmiddelen op te vragen, leidt dus tot een lastenverzwaring voor gegadigden die de bewijsmiddelen moeten indienen en aanbestedende diensten die de bewijsmiddelen moeten controleren.

## Er is een wildgroei te zien aan selectiecriteria

*De relevantie en achterliggende doelstelling van selectiecriteria zijn niet altijd helder*

De relevantie en achterliggende doelstelling van gehanteerde selectiecriteria zijn niet altijd helder. Voor gelijksoortige opdrachten worden verschillende criteria gebruikt, en in sommige gevallen is het volledig onduidelijk waarom het gevraagde als selectie criterium is opgenomen.

*Toepassing van selectiecriteria op gebied van inhoud, structuur, normstelling en formulering laat een chaotisch beeld zien*

Uit het onderzoek komt een chaotisch beeld naar voren van de wijze waarop aanbestedende diensten omgaan met selectiecriteria:

- o De inhoud van gebruikte selectiecriteria volgt niet altijd de Europese aanbestedingsrichtlijn;
- o De formulering en de exacte informatievraag van selectiecriteria is zeer divers. Iedere aanbestedende dienst hanteert bijvoorbeeld een andere manier van het opvragen van referenties. Een gegadigde moet daardoor iedere keer aan een net iets andere eis of een net iets andere informatievraag voldoen;
- o Normstelling en transparantie van selectiecriteria is matig en in sommige gevallen wordt slechts de letterlijke tekst uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen overgenomen, zonder een duidelijke norm (minimumeis of shortlistcriterium) te hanteren;
- o De structuur van selectiedocumenten loopt zeer uiteen.

Het gevolg hiervan is dat gegadigden voor gelijksoortige aanbestedingen hun informatie iedere keer op een andere manier moeten aanleveren, hetgeen leidt tot hoge lasten.

*Een verklaring is dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen slechts beperkt richting geven aan toepassing van selectiecriteria*

Er zijn verschillende verklaringen voor dit chaotische beeld. Een mogelijke verklaring is dat aanbestedende diensten niet allemaal zeer ervaren zijn het met uitvoeren van Europese aanbestedingen. Een andere verklaring is dat de Europese aanbestedingsrichtlijnen slechts beperkt richting geven aan de toepassing van selectiecriteria. De aanbestedingsrichtlijnen geven alleen aan welke verklaringen en bewijsmiddelen van gegadigden kunnen worden gevraagd, zonder de achterliggende doelstellingen en criteria te benoemen en exact aan te geven welke informatie over selectiecriteria bekend moet worden gemaakt in een aankondiging of selectieleidraad.

Het gevolg hiervan is dat aanbestedende diensten een eigen interpretatie van de Europese aanbestedingsrichtlijnen maken, waarbij ervaring en persoonlijke voorkeur bij het opstellen van selectiecriteria een rol spelen.

## Harmonisatie van selectiecriteria en toepassing van een aanbestedingssysteem zijn de beste manier om lastenverlichting te bereiken en disproportionaliteit te voorkomen

*Lastenverlichting wordt gerealiseerd door harmonisatie van de formulering van selectiecriteria en de omgang met bewijsmiddelen*

De willekeur in de toepassing van selectiecriteria leidt tot hoge (administratieve) lasten voor aanbestedende diensten en geïnteresseerde bedrijven. Harmonisatie van de exacte formulering en de wijze van omgang met bewijsmiddelen (eigenverklaringen) leidt daarom tot lastenverlichting. Het optimale effect wordt bereikt door het volledig harmoniseren van uitsluitingsgronden en enkele selectiecriteria met betrekking tot de economische en financiële draagkracht en de technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid van ondernemingen<sup>3</sup>.

Volledige harmonisatie van alle selectiecriteria is ongewenst, omdat een aanbestedende dienst voor sommige opdrachten specifieke selectiecriteria moet kunnen hanteren, binnen de kaders van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Een aanbestedende dienst dient de criteriumkeuze vanuit inkooperspectief te maken met de kenmerken en doelstelling van de aanbesteding voor ogen.

De mate waarin lastenverlichting kan worden gerealiseerd met behulp van harmonisatie op het gebied van selectiecriteria is geraamd op 40% van de totale lasten op het gebied van selectie.

*Disproportionaliteit wordt tegengegaan door harmonisatie van criteriumkeuze en normstelling*

Het stellen van disproportionele selectie-eisen aan gegadigden kan worden voorkomen door in wet- en regelgeving bepalingen op te nemen die richting geven aan de keuze van selectiecriteria, en die aangeven wat in het algemeen proportionele normen zijn (bijvoorbeeld voor de hoogte van een omzets). Aanbestedende diensten moeten van deze 'norm', beargumenteerd, kunnen afwijken, indien de aard en omvang van de aanbesteding dit vereisen ('comply-or-explain'). Door de grote diversiteit aan overheidsopdrachten die worden aanbesteed, is het niet wenselijk en haalbaar om een volledig en dwingend normenkader op te leggen.

*Een aanbestedingssysteem leidt op zichzelf tot lastenverlichting*

Uit een kosten- batenanalyse blijkt dat een aanbestedingssysteem leidt tot significante lastenverlichting. Relatieve besparingen, bovenop de besparingen als gevolg van harmonisatie, tussen 15% en 50% van de totale lasten op het gebied van selectie zijn mogelijk, afhankelijk van het type aanbestedingssysteem.

---

<sup>3</sup> Een voorstel op dit gebied is uitgewerkt in deel III van dit rapport.



De kosten voor invoering en exploitatie van een aanbestedingssysteem wegen ruimschoots op tegen de lastenverlichting als gevolg van invoering van een systeem. Wel dient de inrichting van het systeem zodanig te zijn opgebouwd, dat de gebruiker rekening houdt met de lasten van de aanbesteding. Dit kan door de procesgang gestructureerd te laten plaatsvinden, waarbij de gebruiker wordt gedwongen afgewogen keuzes te maken voor het wel of niet gebruiken van selectiecriteria.

*Een aanbestedingssysteem versterkt het effect van harmonisatie*

Een aanbestedingssysteem levert niet alleen lastenverlichting op, maar helpt ook om harmonisatie van de toepassing van selectiecriteria te ondersteunen. Een gebruiker zal immers snel geneigd zijn om de voorgedefinieerde selectiecriteria te hanteren, met de juiste toepassingswijze en zal zelf geen interpretaties van de aanbestedingsregels maken. Een bijkomend voordeel is dat een aanbestedingssysteem fouten op het gebied van aanbesteden helpt te voorkomen. Dit zorgt voor een kwaliteitsverbetering.

## **Aanbevelingen**

De onderzoekers hebben de volgende aanbevelingen geformuleerd, waarvan de eerste vier tot de beleidsmaker zijn gericht, en de laatste twee (ook) tot alle aanbestedende diensten:

- o Verbreed toepassing van de Beleidsregels in aangepaste vorm;
- o Implementeer uitgewerkte voorstellen in de juiste vorm in de Aanbestedingswet;
- o Voer een nationaal aanbestedingssysteem in;
- o Beperk harmonisatie in wet- en regelgeving niet tot de selectie, maar voer het door voor de aanbesteding als geheel;
- o Aanbestedende diensten mogen zich niet verschuilen achter wet- en regelgeving en systeemoplossingen;
- o Doorbreek de patstelling in het leerproces.

## **Verbreed toepassing van de Beleidsregels in aangepaste vorm**

*Bezie het integriteitsinstrumentarium en de hieruit volgende lasten vanuit een politiek bestuurlijke context*

Wij zijn van mening dat een integriteitstoetsing bij iedere Europese aanbesteding, ongeacht de sector, de inhoud van de aanbesteding of overheidsorganisatie op uniforme wijze plaats moet vinden. De *zwaarte* van de toets, dient echter wel in verhouding te staan tot de aard, omvang en het risicoprofiel van de aanbesteding.

Wij stellen daarom voor om drie categorieën integriteitstoetsing te hanteren. De eerste categorie geldt voor alle Europese aanbestedingen en bestaat uit het toetsen van de integriteit aan de hand van een eigenverklaring. De tweede categorie wordt toegepast bij Europese aanbestedingen die een hoger risicoprofiel kennen en omvat naast de eigenverklaring ook het opleveren van bewijsmiddelen. De laatste categorie integriteitstoetsing wordt uitgevoerd bij Europese aanbestedingen met een hoog risicoprofiel of indien een aanbestedende dienst op basis van de selectie of inschrijving aanleiding heeft om nader onderzoek te doen. Deze laatste toets omvat een uitgebreide integriteitsscreening die zowel preventief kan plaatsvinden als op ad hoc basis.

Mede vanwege de Kabinetsdoelstelling om lastenverlichting te realiseren, stellen wij voor dat de beleidsmaker vaststelt of het te hanteren integriteitsinstrumentarium in lijn is met zowel de lastenbeperking als de risicobeheersing op het vlak van integriteit.

*Voer aanpassingen in het integriteitsinstrumentarium door*

Wel zijn, bij verbreding van de werking van de Beleidsregels, aanpassingen noodzakelijk. Zo moeten de eerder genoemde juridische en aanbestedingstechnische onvolkomenheden in de Beleidsregels opgelost worden. Daarnaast moet het integriteitsinstrumentarium zodanig worden ingericht dat het moment van opvragen van bewijsmiddelen, indien ervoor wordt gekozen om dat te doen, zowel past binnen de juridische als de praktische context. Hierdoor wordt de acceptatie van het integriteitsinstrumentarium vergroot en worden uitvoeringsproblemen voorkomen.

### **Implementeer uitgewerkte voorstellen in de juiste vorm in de Aanbestedingswet**

In dit onderzoek wordt een aantal oplossingsrichtingen voorgesteld die nog nadere detail-uitwerking vergen alvorens te worden geïmplementeerd. De nieuwe Aanbestedingswet kent verschillende juridische mogelijkheden om deze voorstellen te incorporeren. Per onderdeel moet een afweging worden gemaakt wat de juiste implementatievorm is: Raamwet, Algemene Maatregel van Bestuur of een Ministeriële Regeling. Ook verdient het aanbeveling om de toelichting op deze wet- en regelgeving te gebruiken om de achterliggende bedoelingen van bepalingen te benoemen. Zo kunnen hierin voorbeelden worden genoemd van selectiecriteria waarmee terughoudend moeten worden omgegaan of hoe eigenverklaringen moeten worden gebruikt.

## Voer een nationaal aanbestedingssysteem in

*Start met invoering van een registratiesysteem en ontwikkel vervolgens een hybridesysteem*

De vorm van het aanbestedingssysteem dat wordt ingevoerd heeft invloed op de te halen voordelen en de snelheid waarmee invoering gepaard gaat. Naar onze mening dient te worden gestart met een registratiesysteem. Dit systeem levert significante voordelen en lijkt het meest op de huidige werkwijze in de aanbestedingspraktijk. Hierdoor zal implementatie soepeler verlopen.

Als het registratiesysteem eenmaal operationeel is, dient het doorontwikkeld te worden tot een hybridesysteem. Het certificeringsdeel hiervan zou dan het beste ingevoerd kunnen worden voor de uitsluitingsgronden. Dit biedt extra voordelen, maar er is meer inspanning nodig om invoering succesvol te laten zijn bovendien zijn gebruikers dan inmiddels gewend aan het werken met een aanbestedingssysteem.

*Richt het aanbestedingssysteem zodanig in dat de aanbestedende dienst gestructureerd door de keuzes wordt geleid*

Het effect van een aanbestedingssysteem is het grootst als een aanbestedende dienst bij het opstellen van de aankondiging of selectieleidraad door het systeem heen wordt geleid, waarbij de gebruiker wordt geadviseerd over de toepassing van selectiecriteria.

Bij de inrichting van het systeem, dient de procesgang daarom zodanig te zijn ingericht dat het effect zo groot mogelijk is. Dit kan door gebruikers bij de keuze voor een selectie criterium informatie te geven over de relevantie ervan en bijvoorbeeld door als defaultwaarde op te nemen dat slechts een beperkt aantal selectiecriteria worden gebruikt.

*Haak aan bij lopende ontwikkelingen in Nederland, mits deze voldoen aan voorwaarden van de beleidsmaker*

De beste invoering van een systeem is als de gebruikers het systeem omarmen en via mond-op-mond-reclame het systeem promoten. Het ligt daarom niet voor de hand liggen om een nieuw systeem te gaan ontwikkelen als er al een systeem operationeel en succesvol is. De beleidsmaker dient daarom zoveel mogelijk aan te haken bij lopende ontwikkelingen (aanbestedingskalender.nl en Tendermed) om te voorkomen dat er verschillende systemen naast elkaar ontstaan.

Wel dient de beleidsmaker een aantal voorwaarden te formuleren waar een dergelijk systeem aan moet voldoen. Voorbeelden hiervan zijn het gebruiksgemak van het systeem, de compliance met de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de toegankelijkheid voor buitenlandse ondernemingen.

## **Beperk harmonisatie in wet- en regelgeving niet tot de selectie, maar voer het door voor de aanbesteding als geheel**

*Realiseer (extra) lastenreductie en voorkom foutieve interpretatie van wet- en regelgeving door harmonisatie van de wijze van gunning*

Het onderhavige onderzoek focust op de selectiefase van Europese aanbestedingen, en op welke manier hierin verbeteringen kunnen worden aangebracht. Het verdient echter aanbeveling om breder te kijken dan alleen de selectiefase om lastenreductie en kwaliteitsverbeteringen te realiseren. Zo kan harmonisatie van de wijze van gunnen eveneens een gunstig effect hebben.

*Beperk reikwijdte van een aanbestedingssysteem niet tot de selectiefase van aanbestedingen*

Als wordt besloten een aanbestedingssysteem in te voeren, dan dient rekening te worden gehouden met een mogelijke uitbreiding van de scope van het aanbestedingssysteem. Zo kan het voordelen bieden om een aanbestedingssysteem te ontwikkelen dat niet alleen ondersteuning biedt voor de selectiecriteria, maar ook functionaliteit biedt bij het beoordelen op gunningscriteria.

*Onderzoek of ook op andere onderdelen van de Richtlijn 2004/18/EG lacunes kunnen worden ingevuld*

Dit rapport biedt concrete voorstellen om te komen tot een meer uniforme wijze van selecteren van gegadigden, omdat de aanbestedingsrichtlijnen hieraan slechts beperkt richting geven. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of het ook voor andere onderdelen van de aanbesteding voordelen biedt om in de tekst van de Richtlijnen hieraan een praktische invulling te geven.

## **Aanbestedende diensten mogen zich niet verschuilen achter wet- en regelgeving en systeemoplossingen**

*Professionele wijze van aanbesteden draagt evenzeer bij aan beperken van lasten en voorkomen van disproportionaliteit*

In dit rapport worden voorstellen gedaan om, door toepassing van wet- en regelgeving en een aanbestedingssysteem, de wijze van selecteren te verbeteren. Op zichzelf is dit echter niet voldoende voor een professionele wijze van aanbesteden. Ook al biedt de wet uitgewerkte kaders, de discretionaire bevoegdheid van aanbestedende diensten impliceert dat ze zelf bij iedere aanbesteding een afweging moeten maken over de te hanteren minimumeisen en shortlistcriteria om gegadigden te selecteren.

Aanbestedende diensten mogen zich daarom niet verschuilen achter wet- en regelgeving, maar moeten zelf, proactief, zorgen voor een interne organisatie waarin voldoende kennis, opleiding en ervaring aanwezig zijn om op professionele wijze een Europese aanbesteding te kunnen uitvoeren. Dat betekent tevens dat aanbestedende diensten bekend moeten zijn met bronnen en netwerken waar kennis en informatie kan worden gehaald zoals PIANOo, ovia.nl, IOEA, en NEVI Publiek.

*De beleidsmaker moet flink investeren in het stimuleren van de professionaliteit van inkoop en aanbesteden*

Er zijn vele duizenden aanbestedende diensten en inschrijvende organisaties actief op het gebied van Europees aanbesteden. Niet alle organisaties hebben een gelijk ervaringsniveau hebben, blijktens de Nalevingsmeting Aanbesteden 2002, en sommige, met name de kleinere organisaties, voeren maar af en toe een Europese aanbesteding uit. Bovendien kennen maar weinig aanbestedende diensten een centrale afdeling die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van aanbestedingen. Dit maakt implementatie van (nieuwe) regelgeving niet eenvoudig.

Een forse investering in verschillende middelen, zoals adequate informatievoorziening en vraagbaak, opleiding en ondersteunende tools, met als boodschap 'zo werkt het', is naar onze mening noodzakelijk om er voor te zorgen dat nieuwe en/of geharmoniseerde regelgeving alle aanbesteders en alle inschrijvende organisaties bereiken. Hoewel er de afgelopen jaren al goede acties zijn uitgevoerd, zoals de aanjagende rol van projectdirectie PIA bij de Rijksoverheid, dient er een intensivering plaats te vinden om alle aanbestedende diensten te bereiken. Hierbij is het van belang om acties niet alleen te richten op aanbesteders, maar ook op beslissers en (politieke) bestuurders die vaak wel invloed hebben op een aanbesteding, maar slechts beperkt op de hoogte zijn van de kaders die de regelgeving hieraan verbindt.

De doelgroep dient niet alleen de aanbestedende dienst te zijn, maar ook de inschrijvende organisaties. Ook zij behoren goed te weten hoe een aanbesteding werkt, zodat zij helder zicht hebben op de achtergrond van het aanbestedingsproces en feedback kunnen geven aan aanbestedende diensten.

### **Doorbreek de patstelling in het leerproces**

Aanbestedende diensten en gegadigden zitten in een soort patstelling. Een gegadigde zal, indien hij van mening is dat een aanbestedende dienst onredelijke eisen stelt, hem hier slechts summier op aanspreken, laat staan een juridische procedure tegen hem opstarten. De gegadigde wil immers zijn kansen op een toekomstige opdracht niet verkleinen. De aanbestedende dienst krijgt dus in de praktijk weinig feedback op de wijze waarop hij de aanbesteding heeft uitgevoerd.

En als er door een gegadigde wordt gereageerd, hetzij tijdens of na een aanbesteding hetzij in de vorm van een juridische procedure, dan zijn aanbestedende diensten niet snel geneigd om toe te geven dat het beter had gekund. Er bestaat altijd een 'angst' voor intern of extern rumoer over de uitgevoerde aanbesteding, voor juridische procedures en schadeclaims, of gezichtsverlies van de aanbestedende dienst. Kennelijke fouten worden zoveel mogelijk 'onder de pet' gehouden.

Deze patstelling duidt op een 'systeemfout' in het leerproces. Het leerproces gaat er vanuit dat door het geven van feedback de actor leert van de ervaring. De ervaring leidt tot nieuwe inzichten die worden gebruikt bij de uitvoering. Als feedback wegvalt of feedback bewust zoveel mogelijk wordt vermeden, zal nauwelijks een leereffect optreden.

Deze patstelling moet worden doorbroken, wil de professionaliteit en kwaliteit van aanbesteden substantieel worden vergroot. Er zijn verschillende manieren en niveaus waarop dit zou kunnen. Wij noemen hier enkele voorbeelden:

- o **Beleidsniveau:** door de beleidsmaker zou periodiek onderzoek kunnen worden uitgevoerd naar structurele fouten in uitgevoerde aanbestedingen op basis van aanbestedingsdocumenten en perceptie van gegadigden. De uitkomsten kunnen worden gebruikt in interventies, bijvoorbeeld via PIANOo of andere kenniscentra, richting aanbestedende diensten en inschrijvende organisaties;
- o **Sectorniveau:** op sectorniveau, bijvoorbeeld in de GWW-sector of de schoonmaaksector, zou eveneens periodiek onderzoek kunnen worden uitgevoerd naar de opdrachtspecifieke kenmerken in een aanbesteding, om te zien of bijvoorbeeld structurele fouten in gehanteerde selectiecriteria of specificaties worden gemaakt. Hierop kunnen dan door brancheorganisaties interventies worden gepleegd;
- o **Aanbestedende dienst-niveau:** aanbestedende diensten kunnen zelf ook het leereffect vergroten, door periodiek onderzoek te doen naar de professionaliteit en kwaliteit van uitgevoerde aanbestedingen. Dit kan in de vorm van dossieronderzoek, wat sommige organisaties al doen, maar ook door alle (geïnteresseerde) gegadigden uit geplande of uitgevoerde aanbestedingen te consulteren via bijvoorbeeld een marktconsultatie of enquête.

## Deel I: Algemene inleiding

# I Kader en doelstelling onderzoek

## Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

101 Een van de conclusies van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid in 2002 was dat de huidige regelgeving op het gebied van (Europese-) aanbestedingen een 'lappendeken' is. In de kabinetsreactie hierop is een nieuw uniform juridisch kader voor overheidsopdrachten toegezegd, dat van toepassing is op de aanbestedingen van zowel Leveringen, Diensten als Werken (de nieuwe 'Aanbestedingswet'). Dit 'nieuw juridisch kader' moet in de plaats komen van het huidige juridische kader, inclusief aanbestedingsreglementen zoals de Uniforme Aanbestedingsreglementen voor bouwopdrachten. Het nieuw juridisch kader omvat tevens de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen en moet van kracht worden in 2007.

102 De Europese richtlijnen laten ruimte om op nationaal niveau ten aanzien van een aantal onderwerpen eigen beleid te ontwikkelen. In het 'Visiedocument Aanbestedingsbeleid'<sup>4</sup> wordt een aantal beleidsonderwerpen genoemd waar het Ministerie van Economische Zaken de invulling van het nieuw juridisch kader nader wil vormgeven. Deze betreffen met name de selectiefase van Europese aanbestedingen. In het visiedocument worden onder andere de volgende *beleidsvoornemens* genoemd:

- o De nadere invulling van uitsluitingsgronden in relatie tot de *integriteit* van inschrijvende partijen. Uitgangspunt hierbij is dat alle aanbestedende diensten de integriteit van inschrijvers aan de hand van uitsluitingsgronden moeten kunnen toetsen. Beleidsregels met betrekking tot dit onderwerp zijn tot op heden alleen van toepassing op Europese aanbestedingen door de Rijksoverheid in de sectoren bouw, milieu en ICT;
- o De wijze waarop aanbestedende diensten omgaan met selectiecriteria. In het Visiedocument Aanbestedingsbeleid wordt geconstateerd dat aanbestedende diensten soms eisen stellen aan inschrijvende partijen die niet in verhouding staan tot de omvang en aard van de aan te besteden opdracht, waardoor de *mededinging* wordt beperkt. De vraag is of er op nationaal niveau maatregelen nodig en mogelijk zijn om disproportionaliteit te voorkomen;
- o De invoering van brede toepassing van zogenoemde eigenverklaringen bij aanbestedingen. Door het ondertekenen van een eigenverklaring verklaart de aanbieder te voldoen aan bepaalde eisen zonder direct de bewijsmiddelen mee te leveren. Doel hiervan is een beperking van de *administratieve lasten* voor aanbestedende diensten en inschrijvers;

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2003-2004, 29 709, nr. 1



- o Een onderzoek naar de voor- en nadelen van een *(pre-)kwalificatiesysteem*. Essentie hiervan is dat partijen die inschrijven op Europese aanbestedingen in een bepaald marktsegment slechts periodiek hoeven aan te tonen dat zij aan bepaalde financiële eisen en ervaringseisen voldoen in plaats van bij iedere aanbesteding opnieuw. Ook hierbij wordt een beperking van de administratieve lasten beoogd.

103 Daarnaast constateert het Ministerie van Economische Zaken dat verschillende aanbestedende diensten voor vergelijkbare opdrachten verschillende selectiecriteria gebruiken, ogenschijnlijk zonder noodzaak<sup>5</sup>. Dit resulteert in extra lasten voor zowel de aanbestedende diensten als de inschrijvende partijen, en verminderde transparantie en uniformiteit in de wijze waarop ondernemingen worden geselecteerd voor overheidsopdrachten. Dit kan mogelijk worden voorkomen door de harmonisatie van selectiecriteria.

104 Ten slotte constateert het Ministerie van Economische Zaken dat bij veel aanbestedingen (in het geval van de niet-openbare procedure) 'shortlisting' van de inschrijvers plaatsvindt op basis van de mate waarin deze voldoen aan bepaalde selectiecriteria. Indien hierbij een onevenredig groot gewicht wordt toegekend aan de financiële draagkracht en de ervaring van de gegadigde, kan verschraling optreden van de concurrentie doordat kleinere en minder ervaren gegadigden worden buitengesloten. In het juridisch kader kunnen maatregelen hiertegen genomen worden.

105 Maatregelen met betrekking tot alle hierboven genoemde onderwerpen komen in aanmerking voor implementatie in de nieuwe Aanbestedingswet<sup>6</sup>. In dit rapport worden deze maatregelen uitgewerkt, en wordt geadviseerd over de beste wijze van vormgeving en implementatie, zodat hiermee rekening kan worden gehouden bij de uitwerking van het juridisch kader.

## **Doelstelling**

### **Hoofddoelstelling**

106 Het onderhavige onderzoek dient aan te geven op welke wijze de beleidsvoornemens die hierboven zijn benoemd het beste, dat wil zeggen met het meeste beoogde effect en met de minste ongewenste bijwerkingen, kunnen worden vormgegeven en geïmplementeerd in een nieuw juridisch kader. Tevens beoogt het onderzoek een beeld te geven van de verwachte effecten van de maatregelen, wanneer deze in de aanbevolen vorm worden geïmplementeerd.

---

<sup>5</sup> Zie de Besteksnotitie van het onderhavige onderzoek.

<sup>6</sup> Onder het begrip 'Aanbestedingswet' wordt, tenzij anders is aangegeven, in dit rapport het gehele stelsel verstaan van Raamwet en aanpalende Algemene Maatregelen van Bestuur (AMVB) en Ministeriële Regelingen (MR).

## **Nevendoelestelling**

107 De nevendoelestelling voor dit onderzoek is een juridische toetsing op de haalbaarheid van de uitgewerkte beleidsvoornemens ten aanzien van de toepasselijke regelgeving. Dit voorkomt de ongewenste situatie dat in een later stadium (bij de uitwerking in het juridisch kader) blijkt dat deze beleidsvoornemens op juridische beperkingen stuiten. Dit wordt nader toegelicht in het hoofdstuk over de onderzoeksmethodiek, in hoofdstuk 3 van dit deel van het rapport.

## **Onderzoeksvragen op hoofdlijnen**

108 De doelstelling en nevendoelestelling zijn per beleidsvoornemen geoperationaliseerd in onderzoeksvragen. Hieronder worden de onderzoeksvragen op hoofdlijnen gepresenteerd. In detail worden deze in de desbetreffende hoofdstukken in dit rapport nader beschreven. Voor een verwijzing naar de juiste hoofdstukken kan de lezer gebruik maken van de leeswijzer in hoofdstuk 4 van dit deel van het rapport, waarin ook wordt ingegaan op de sterke onderlinge samenhang van de onderwerpen.

## **Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting<sup>7</sup>**

109 Met betrekking tot de Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting wordt de toepassing hiervan door de aanbestedende diensten van de Rijksoverheid geëvalueerd. Hierbij wordt onder andere ingegaan op de vraag hoe vaak uitsluiting op grond van de Beleidsregels heeft plaatsgevonden, en hoe de adviesaanvraag bij Bureau BIBOB verloopt. Ten slotte wordt ingegaan op de vraag hoe de Beleidsregels kunnen worden uitgebreid naar alle aanbestedende diensten en alle sectoren.

## **Harmonisatie van selectiecriteria**

110 In het kader van de harmonisatie van selectiecriteria wordt onderzocht welke selectiecriteria in Nederland regelmatig worden toegepast en of deze in lijn zijn met de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Tevens is onderzocht welke selectiecriteria zich goed lenen voor harmonisatie, en op welke wijze harmonisatie daadwerkelijk kan worden bewerkstelligd in de aanbestedingspraktijk, om een verlichting van de (administratieve) lasten voor bedrijfsleven en aanbestedende diensten te bewerkstelligen.

---

<sup>7</sup> Voluit: 'Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren'.

## Proportionaliteit van selectie-eisen

111 Onderzocht wordt op welke manier het stellen van disproportionele selectie-eisen door aanbestedende diensten het beste kan worden voorkomen. Een van deze manieren zou kunnen zijn het stellen van (wettelijke) kaders voor de eisen die mogen worden gesteld.

## Toepassing van eigenverklaringen

112 Nagegaan wordt in hoeverre eigenverklaringen reeds worden gebruikt in Europese aanbestedingen, en welke selectiecriteria zich lenen om in de vorm van een eigenverklaring te worden geformuleerd. Tevens zijn een aantal juridische en overige knelpunten bij de toepassing van eigenverklaringen in kaart gebracht.

## Shortlisting

113 Met betrekking tot 'shortlisting' wordt onderzocht welke alternatieve methoden er, in Nederland en in het buitenland, bestaan voor shortlisting en wat de voor- en nadelen hiervan zijn bij toepassing ervan in de Nederlandse situatie. Tevens wordt ingegaan op de vraag hoe shortlistcriteria gehanteerd kunnen worden op een zodanige manier dat de kans op het selecteren van de meeste geschikte gegadigden wordt geoptimaliseerd.

## Toepassing van een aanbestedingssysteem

114 In het onderhavige onderzoek is breder gekeken dan een kwalificatiesysteem in enge zin, zoals genoemd in het Visiedocument Aanbestedingsbeleid. Ook wordt een zogeheten 'registratiesysteem' onderzocht. Dit is een variant waarbij gegadigden alleen informatie met betrekking tot de selectiefase van aanbestedingen in een centrale database opslaan, zonder dat er een beoordeling *vooraf* van deze gegevens plaatsvindt.

115 Het onderzoek levert, aan de hand van een kosten-batenanalyse van verschillende varianten, input op voor de beslissing of een aanbestedingssysteem wel of niet gewenst en levensvatbaar is en, zo ja, welk type aanbestedingssysteem het beste kan worden gekozen. Hierbij worden ook de ervaringen met buitenlandse aanbestedingssystemen meegewogen.

## 2 De selectiefase bij aanbestedingen

201 In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de selectie bij Europese aanbestedingen in zijn werk gaat. Deze beschrijving geeft een kader en achtergrond voor de rest van deze rapportage. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Doel van de selectie;
- o Selectie in de praktijk;
- o Definitie van een selectie criterium;
- o (Administratieve) lasten met betrekking tot de selectiefase;
- o Aanbestedingen onder de Europese drempel.

### **Doel van de selectie**

202 De selectie is een onderdeel van een aanbestedingsprocedure. Het doel van de selectie is om gegadigden<sup>8</sup> te selecteren die in principe geschikt zijn om de opdracht uit te voeren. Dit betekent dat de selectie alleen iets zegt over de gegadigde, maar nog geen uitspraak doet over de beoordeling van zijn (eventuele) inschrijving of offerte. Dat laatste is pas aan de orde bij de beoordeling op de gunningscriteria. De gunningscriteria zijn alleen gericht op de beoordeling van de inschrijving of offerte. Vermenging van selectie- en gunningscriteria bij Europese aanbestedingen is niet toegestaan.

203 De wettelijke kaders en handvatten voor het toepassen van selectiecriteria en het uitvoeren van de selectie zijn primair vastgelegd in de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Aangezien dit onderzoek informatie oplevert voor de implementatie van de nieuwe Aanbestedingswet, hanteren wij de laatste versie van de (algemene) Europese aanbestedingsrichtlijnen (2004/18/EG) als uitgangspunt<sup>9</sup>.

204 De Richtlijn 2004/18/EG omvat een aantal eisen waaraan de selectiecriteria bij een aanbesteding moeten voldoen:

- o De beoordeling van de geschiktheid van gegadigden dient op objectieve en transparante wijze te worden uitgevoerd (overweging 39 en 40);

---

<sup>8</sup> Een onderneming die zich in de selectiefase van een niet-openbare procedure bevindt is een 'gegadigde'. Een onderneming in de selectiefase van een openbare procedure heet formeel een 'inschrijver'. In dit rapport kan waar 'gegadigde' staat ook 'inschrijver' worden gelezen. Indien het onderscheid hiertussen van belang is voor het begrip van de tekst, wordt dit expliciet aangegeven.

<sup>9</sup> Zie ook de uitspraak "Connexxion/Maastricht", gepubliceerd in *Bouwrecht* 2005/334 met noot Janssen en Orobio de Castro

- o De selectiecriteria dienen in verhouding te staan tot het voorwerp van de opdracht (artikel 44, lid 2);
- o De te hanteren selectiecriteria dienen objectief en niet-discriminerend te zijn en te worden vermeld in de aankondiging (artikel 44 lid 2; artikel 44 lid 3).

205 In de Richtlijn 2004/18/EG zijn in hoofdstuk VII, afdelingen 1 en 2, de artikelen opgenomen die beschrijven op welke wijze de selectie moet worden uitgevoerd. Deze artikelen geven aan wat het systeem van de selectie is (artikel 44) en welke soort hoofdcriteria kunnen worden gebruikt bij de selectie. De hoofdcategorieën zijn de persoonlijke situatie van de gegadigde (artikel 45), de bevoegdheid de beroepsactiviteit uit te oefenen (artikel 46), de economische en financiële draagkracht (artikel 47), technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid (artikel 48), kwaliteitsnormen (artikel 49) en normen inzake milieubeheer (artikel 50). In de daarna volgende artikelen (artikel 51 en 52) worden mogelijke (aanvullende) middelen van de wijze van selectie genoemd.

206 Voor de meeste selectiecriteria geldt dat de aanbestedende dienst keuzevrijheid heeft om het criterium toe te passen, maar daartoe niet verplicht is. Een uitzondering vormen de uitsluitingsgronden zoals is omschreven in artikel 45, lid 1 (deelname aan een criminele organisatie, etc.). Deze uitsluitingsgronden dienen altijd te worden toegepast en een gegadigde die hier niet aan voldoet, dient te worden uitgesloten.

## Selectie in de praktijk

207 Hoewel de Richtlijn 2004/18/EG eisen stelt aan de wijze van selectie in het algemeen en de toepassing van de selectiecriteria in het bijzonder, geven de Richtlijnteksten niet altijd duidelijk aan hoe een selectietraject in de praktijk moet worden uitgevoerd. Bij de hoofdcriteria is veelal wel een opsomming van mogelijke bewijsstukken opgenomen, maar is niet gedefinieerd welke criteria hierbij horen, wat de achterliggende doelstelling en relevantie is van een criterium en op welke wijze het criterium praktisch dient te worden geformuleerd in een selectiedocument.

208 De Richtlijn 2004/18/EG laat dan ook veel ruimte over voor eigen invulling. Wat het effect hiervan is op de huidige aanbestedingspraktijk wordt beschreven in hoofdstuk 2 van deel III van dit rapport. In dit onderzoek is het van belang een duidelijk beeld te hebben van de wijze waarop de selectie dient te verlopen in de praktijk. Hieronder is daarom een zo goed mogelijke beschrijving gegeven van het 'systeem' van selectie bij de openbare procedure en de procedures met een voorselectie<sup>10</sup>. Dit wordt als kader gebruikt bij het vervolg van dit onderzoek.

---

<sup>10</sup> Hierbij is niet alleen de Richtlijn 2004/18/EG gebruikt, maar ook relevante jurisprudentie. De procedures met voorselectie betreffen de niet-openbare procedure, de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de concurrentiegerichte dialoog.

## Verloop van de openbare procedure

209 Het kenmerk van de openbare procedure is dat zowel de toets aan de selectiecriteria als aan de gunningscriteria na het indienen van de inschrijving of offerte plaatsvindt. Uiterlijk 52<sup>11</sup> kalenderdagen na de datum van verzending van de aankondiging ontvangt de aanbestedende dienst de inschrijvingen of offertes. De beoordeling van de inschrijvingen of offertes geschiedt in twee fases. In de ene fase beoordeelt de aanbestedende dienst een inschrijving of offerte aan de hand van de selectiecriteria en in de andere fase wordt een inschrijving beoordeeld aan de hand van de gunningscriteria.

210 De selectiecriteria die worden gehanteerd en zijn afgeleid uit de Richtlijnen 2004/18/EG dienen bij de openbare procedure te zijn gesteld in objectieve termen van minimumeisen. Dat betekent in de praktijk dat er een binaire beoordeling plaatsvindt; de gegadigde voldoet aan het criterium of de gegadigde voldoet niet aan het criterium.

211 In de praktijk worden twee manieren toegepast voor het beoordelen van inschrijvingen op selectiecriteria:

- o Beoordelen voorafgaand aan de beoordeling op de gunningscriteria;
- o Beoordelen na de beoordeling op de gunningscriteria.

212 De eerstgenoemde methodiek wordt veelal toegepast indien het gunningscriterium luidt 'economisch voordeligste aanbidding'. Hierbij wordt eerst een beoordeling aan de hand van de selectiecriteria uitgevoerd. Voor de gegadigden die voldoen aan de selectiecriteria, wordt vervolgens de beoordeling van de offerte op de gunningscriteria uitgevoerd.

213 De methodiek waarbij op selectiecriteria wordt beoordeeld ná de beoordeling op de gunningscriteria wordt in de praktijk veelal toegepast indien het gunningscriterium 'laagste prijs' luidt. Hierbij leest een vertegenwoordiger van de aanbestedende dienst op het tijdstip van aanbesteding de prijzen van de inschrijvingen voor – in aanwezigheid van alle gegadigden – en maakt bekend wie de laagste prijs heeft ingediend. Van de gegadigde met de laagste prijs wordt daarna gecontroleerd of hij voldoet aan de selectiecriteria<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Of 36 dagen tot 22 dagen in het geval van een vooraankondiging conform artikel 38 lid 4. In het geval van aankondigingen via elektronische weg mogen de termijnen met 7 dagen worden verkort conform artikel 38 lid 5. Het staat een aanbestedende dienst overigens vrij om langere termijnen te hanteren.

<sup>12</sup> Het verloop van deze procedure bij werken is vastgelegd in de verschillende in gebruik zijnde aanbestedingsreglementen voor werken.

214 Het gunnen op basis van laagste prijs komt voornamelijk voor bij het aanbesteden van Werken. Het beoordelen van de aanbiedingen op de selectiecriteria gebeurt in oplopende volgorde. De aanbieder van de inschrijver die de laagste prijs biedt wordt als eerste beoordeeld. Als die aanbieder aan alle gestelde minimumeisen voldoet, wordt de opdracht gegund. Is dat niet het geval, dan wordt de op een na laagste aanbieder beoordeeld enzovoort.

### Verloop van de procedures met voorselectie

215 Hét kenmerk van de procedures met voorselectie is dat de toetsing aan de selectiecriteria in een separate fase plaatsvindt, voorafgaand aan het moment waarop geselecteerde gegadigden worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen. In de daaropvolgende offertefase wordt de gunningsbeoordeling uitgevoerd. De termijn voor de ontvangst door de aanbestedende dienst van de verzoeken tot deelneming, die de informatie bevatten ten behoeve van de selectiebeoordeling, is minimaal 37 dagen. Dit wordt gerekend vanaf de verzenddatum van de aankondiging van de opdracht.

216 Een belangrijk verschil met de openbare procedure is dat aan de hand van selectiecriteria het aantal gegadigden kan worden teruggebracht. Het minimumaantal gegadigden dat wordt geselecteerd voor de offertefase en de wijze waarop het proces van beoordelen verloopt, dienen bekend te worden gemaakt in de aankondiging. Het minimumaantal gegadigden dat uiteindelijk na toetsing aan 'shortlistcriteria' of loting overblijft, mag niet op lager dan vijf worden gesteld bij gebreken geschiktheid<sup>13</sup>.

217 De aanbestedende diensten mogen het aantal gegadigden bijvoorbeeld inperken door middel van loting of door het opstellen van een shortlist. In het geval van loting dienen de selectiecriteria geformuleerd te worden in de vorm van minimumeisen, net zoals de selectiecriteria bij een openbare procedure worden gedefinieerd. In het geval van een shortlist wordt de rangorde bepaald naar gelang de mate waarin een gegadigde aan bepaalde shortlistcriteria voldoet. Indien een shortlist wordt opgesteld dienen deze selectiecriteria zodanig te worden geformuleerd dat er objectief onderscheid kan worden gemaakt tussen de mate van geschiktheid van gegadigden.

218 Wel is van belang dat deze zogenaamde *shortlistcriteria* relevant moeten zijn, gezien de inhoud van de opdracht en dat een transparante en objectieve wijze van beoordeling dient plaats te vinden. Een veelvoorkomende methode hiervoor is om aan iedere gegadigde punten toe te kennen per shortlistcriterium. De opzet van een dergelijk puntensysteem dient vooraf bekend te worden gemaakt in de aankondiging of selectieleidraad van een aanbesteding.

---

<sup>13</sup> Het minimumaantal van vijf is van toepassing op de niet-openbare procedure. Bij de procedures van gunning door onderhandelingen met voorafgaande bekendmaking is dit drie.

219 Voor de niet-openbare procedure bedraagt de termijn voor het doen van een inschrijving minimaal 40 dagen te rekenen vanaf de verzenddatum van de aankondiging.

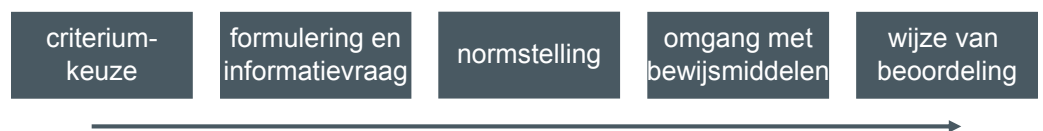
## Definitie van een selectie criterium

220 In algemene 'spreektaal' wordt het begrip "selectie criterium" niet altijd zuiver gebruikt. Om een goed begrip te hebben van de wijze waarop een selectie criterium dient te worden toegepast en wat daar aan te pas komt, wordt in deze paragraaf het begrip nader gedefinieerd<sup>14</sup>.

221 Als over een selectie criterium wordt gesproken dan lopen de volgende vragen vaak door elkaar heen:

- o Wat is het precies het criterium waarop wordt getoetst?
- o Welke informatie wordt er precies gevraagd?
- o Aan welke norm moet de geïnteresseerde partij voldoen? Bijvoorbeeld, bij uitsluitingsgronden is de norm 'ja'; bij een omzeteis is de norm bijvoorbeeld 'minimaal € 500.000'. De norm bepaalt de eis;
- o Wat is het bewijsmiddel dat de inschrijver al dan niet moet indienen? Volstaat een eigenverklaring, of moet een verklaring van de Belastingdienst worden ingeleverd?
- o Hoe wordt de aangeleverde informatie beoordeeld? Bijvoorbeeld als CV's worden gevraagd?

222 Al deze aspecten hebben een relatie met een selectie criterium. Om eenduidige begrippen te hanteren hebben we in onderstaande afbeelding het begrip selectie criterium opgesplitst in vijf onderdelen.



Figuur 1: onderdelen van een selectie criterium

<sup>14</sup> In het juridisch spraakgebruik wordt met 'selectiecriteria' een verzameling van criteria aangeduid:

- o Uitsluitingsgronden - een limitatieve lijst van gronden op basis waarvan een gegadigde moet of kan worden uitgesloten, als opgenomen in de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- o Minimumeisen - eisen betreffende economische en financiële draagkracht, technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid, waaraan een gegadigde minimaal moet voldoen om voor een uitnodiging tot inschrijving in aanmerking te komen;
- o 'Shortlistcriteria' - zijnde de criteria die in een procedure met voorafgaande selectie kunnen worden toegepast om het aantal uit te nodigen gegadigden te reduceren tot een tevoren bekendgemaakt minimum.



223 De definities van deze onderdelen zijn:

- o **Criteriumkeuze:** in dit onderdeel wordt bepaald welke aspecten van belang zijn in de beoordeling van gegadigden in het licht van de te vergeven opdracht. Vervolgens wordt bepaald welke selectiecriteria het meest geschikt zijn om een beoordeling op deze aspecten mogelijk te maken. Bijvoorbeeld: het is van belang om te weten of een gegadigde gebouwen kan schoonmaken. Het hierbij te hanteren criterium is de ervaring van een gegadigde;
- o **Formulering en informatievraag:** dit onderdeel bevat de exacte formulering van het criterium en de informatie die wordt gevraagd ter beoordeling op dit criterium, bijvoorbeeld: heeft de gegadigde voldoende ervaring om onze opdracht uit te voeren, dit dient de gegadigde dan aan te tonen door een beschrijving van een aantal referentieopdrachten in te dienen;
- o **Normstelling:** dit is de 'maat' waaraan een gegadigde dient te voldoen, bijvoorbeeld: de gegadigde dient een referentie te hebben van een in uitvoering zijnde of uitgevoerde opdracht in de afgelopen drie boekjaren voor het schoonmaken van een kantoorgebouw van 10.000m<sup>2</sup> BVO;
- o **Omgang met bewijsmiddelen:** dit onderdeel beschrijft of er bewijsmiddelen dienen te worden ingediend, zo ja wanneer (direct of op een eventueel verzoek van de aanbestedder), en aan welke eisen de bewijsmiddelen dienen te voldoen. Bijvoorbeeld: bij een referentieopdracht dient een beschrijving te worden gegeven van de opdracht en een tevredenheidsverklaring van de opdrachtgever te worden opgeleverd;
- o **Wijze van beoordeling:** dit onderdeel beschrijft de wijze waarop de aanbestedende dienst de beoordeling uitvoert op de selectiecriteria, bijvoorbeeld: als de beschrijving van de gegadigde voldoet aan de normstelling, dan voldoet hij aan het criterium<sup>15</sup>.

224 In het kader van de eisen die worden gesteld aan transparantie van de selectiecriteria, dienen genoemde onderdelen van het selectiecriterium expliciet te worden opgenomen in de aankondiging, selectieleidraad en/of bestek.

225 Daarnaast is ook de 'fasering'(of timing) van selectiecriteria van belang, dat wil zeggen het moment waarop ondernemingen aan bepaalde eisen moeten voldoen. In de praktijk is dit vaak op het moment dat een concrete aanbesteding zich aandient, maar selectie kan ook plaatsvinden voor meerdere opdrachten van een opdrachtgever in één keer (denk aan raamcontracten), of op vaste momenten (denk aan een erkenningsregeling in de nutssector of een kwalificatiesysteem). Dit is een aspect dat de reikwijdte van een individuele aanbesteding overstijgt. In de hoofdstukken over de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem, gaan we uitgebreid op dit aspect in.

---

<sup>15</sup> Indien een shortlistcriterium wordt gebruikt, dan dient de toekenningsmethodiek van de punten kenbaar te worden gemaakt

## **(Administratieve) lasten met betrekking tot de selectiefase**

226 Voor een heldere context van dit onderzoek is het relevant om een beeld te hebben van de (administratieve) lasten die gepaard gaan met de selectie van ondernemingen in een aanbestedingstraject. Op basis van de resultaten van de 'Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid'<sup>16</sup> kan worden geconcludeerd dat bij Europese aanbestedingen circa 18% van de totale (administratieve) lasten gerelateerd kan worden aan de selectie van ondernemingen. Voor de niet-openbare procedure is dit hoger (22%) dan voor de openbare procedure (12%).

227 Voor aanbestedende diensten heeft 23% van het totaal te maken met de selectie. Activiteiten die de meeste lasten veroorzaken zijn het opstellen van selectiedocumenten en het beoordelen van ontvangen informatie. Andere activiteiten, buiten de selectie om, die veel lasten veroorzaken, zijn het opstellen van het bestek en het uitvoeren van de gunningsbeoordeling.

228 Voor het bedrijfsleven heeft 17% van de totale lasten die gepaard gaan met Europese aanbestedingen van de Rijksoverheid betrekking op de selectie. Deze lasten hebben met name betrekking op het voldoen aan de informatievraag (de selectiecriteria) van de aanbestedende dienst en het verzamelen van bewijsmiddelen. Andere activiteiten die relatief hoge lasten veroorzaken voor ondernemingen zijn het bestuderen van aankondigingen en aanbestedingsdocumenten en het opstellen van de offerte.

229 Dit onderzoek heeft alleen betrekking op de selectiefase van Europese aanbestedingen. Dit betekent dat de effecten op de (totale) lasten die in dit rapport worden genoemd, te allen tijde in het licht moeten worden gezien van dat deel van de lasten dat betrekking heeft op de selectie.

## **Aanbestedingen onder de Europese drempel**

230 Naast de Europese aanbestedingen, zijn er ook aanbestedingen die vanwege hun financiële omvang, de toepasselijkheid van uitzonderingsbepalingen of andere redenen niet onder de werking van de Richtlijn 2004/18/EG vallen. Voor werken zijn in deze gevallen veelal aanbestedingsreglementen van toepassing, met vergelijkbare voorschriften ten aanzien van selectiecriteria.

231 Momenteel vindt besluitvorming plaats over de vraag of ook aanbestedingen die buiten de werkingssfeer van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vallen, toch zullen worden gereguleerd in de nieuwe aanbestedingswet. Als dat laatste het geval is, dan kunnen de voorschriften betreffende de selectiecriteria bij Europese aanbestedingen evenzeer worden gehanteerd voor aanbestedingen die niet binnen de werkingssfeer van de richtlijnen vallen.

---

<sup>16</sup> Opgeleverd door SIRA Consulting, d.d. 15 april 2005

### 3 Onderzoeksmethodiek op hoofdlijnen

301 In dit hoofdstuk wordt op hoofdlijnen de aanpak beschreven die de onderzoekers hebben gevolgd bij de uitvoering van het onderzoek. Een groot aantal elementen hiervan, de gemeenschappelijke 'bouwstenen', komen bij meerdere onderdelen van het onderzoek terug en zullen daarom hieronder worden besproken. Op de specifieke aanpak per onderdeel wordt in de respectievelijke hoofdstukken ingegaan (zie de Leeswijzer aan het einde van dit deel van het rapport).

302 Uit de beschrijving van de aanpak zal duidelijk worden dat voor dit onderzoek een zeer grote hoeveelheid informatie is verzameld en geanalyseerd. Dit vormt de basis en onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Daarom zijn in de tekst zoveel mogelijk verwijzingen opgenomen naar externe bronnen. Uiteraard is daarnaast door de onderzoekers gebruik gemaakt van 'expert opinion' bij het opstellen van de adviezen in dit rapport en is geput uit eigen kennis en ervaring.

#### Bouwstenen van de aanpak

303 De volgende bouwstenen worden achtereenvolgens beschreven:

- o Deskresearch buitenlandse systemen;
- o Effectmeting (administratieve) lasten;
- o Juridisch onderzoek;
- o Expertmeetings;
- o Toetsing draagvlak.

304 In onderstaande tabel is weergegeven bij welke onderdelen elk van de bouwstenen wordt toegepast.

Onderdelen onderzoek:	Bouwsteen aanpak				
	Deskresearch buitenlandse systemen	Effectmeting	Juridisch onderzoek	Expert meetings	Toetsing draagvlak
Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting					
Harmonisatie selectiecriteria					
Proportionaliteit					
Eigenverklaringen					
Shortlisting					
Aanbestedingssysteem					

Tabel 1: toegepaste bouwstenen per onderdeel

## Deskresearch buitenlandse systemen

305 Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is een inventarisatie van maatregelen die in het buitenland zijn genomen, met als belangrijkste doelstelling om ideeën op te doen voor de Nederlandse situatie. In het kader van dit onderzoek gaat het met name om de harmonisatie van selectiecriteria, remedies tegen disproportionaliteit, shortlisting en de toepassing van aanbestedingssystemen.

306 De deskresearch omvat een brede inventarisatie binnen de lidstaten van de Europese Unie en vijf op aanbestedingsgebied toonaangevende landen erbuiten, te weten Noorwegen, Australië, Japan, Canada en de Verenigde Staten.

307 In het kader van dit onderzoek zijn zoveel mogelijk bestaande bronnen gebruikt, die veelal via Internet of het contactennetwerk van de onderzoekers beschikbaar zijn<sup>17</sup>. Aanvullend hierop zijn, telefonisch en schriftelijk, gerichte vragen gesteld aan contactpersonen in een groot aantal landen, om nadere informatie te verkrijgen over de situatie in die landen.

## Effectmeting (administratieve) lasten

308 Voor een groot aantal onderdelen van het onderzoek is een effectmeting uitgevoerd om het effect van beleidsalternatieven te bepalen op de (administratieve) lasten aan zowel de kant van de aanbestedende dienst als aan de kant van inschrijvende partijen. Deze lasten zijn uitgedrukt in geld (aantal handelingen x kosten per handeling).

309 Hiervoor is gebruik gemaakt van de resultaten van de eerder genoemde 'Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid' en de onderliggende berekeningen. In deze lastenmeting, die alleen betrekking heeft op aanbestedingen door de *Rijksoverheid* (boven en onder de Europese aanbestedingsdrempel), is op gedetailleerd niveau een inschatting gemaakt van de lasten per stap van het aanbestedingstraject, van de initiatiefase tot en met de gunningspublicatie<sup>18</sup>.

310 In het kader van dit onderzoek is, voor verschillende scenario's, ingeschat wat het effect zou zijn van de implementatie van bepaalde beleidsvoornemens in de nieuwe Aanbestedingswet. Deze inschatting is gemaakt door voor alle afzonderlijke stappen in het aanbestedingstraject die te maken hebben met de selectie van gegadigden, in te schatten wat het effect van een beleidsvoornemen zou zijn op die specifieke stap. Vervolgens worden per scenario de afzonderlijke effecten geconsolideerd om een inschatting te kunnen geven van het totale effect.

---

<sup>17</sup> Bijlage B bevat een overzicht van de belangrijkste geraadpleegde bronnen.

<sup>18</sup> De resultaten van het SIRA-onderzoek zijn de input voor de effectmeting. De onderzoekers zijn uitgegaan van de correctheid van deze gegevens.

311 De resultaten van de effectmeting zijn in dit onderzoek als onderbouwing gebruikt bij het uitwerken van beleidsvoorstellen. De resultaten komen op diverse plaatsen in dit rapport terug. Bijlage D bevat achtergrondinformatie over de effectmeting.

## Juridisch onderzoek

312 Voorstellen die zijn ontwikkeld tijdens het onderzoek zijn door aanbestedingsjuristen van Stibbe getoetst aan de toepasselijke regelgeving. Daarbij is steeds een systeem gehanteerd waarin eerst aan de 'hoogste' regel wordt getoetst, vervolgens aan het hiërarchische niveau daaronder enzovoort. Dit leidt tot toetsing aan achtereenvolgens in elk geval:

- o De Government Procurement Agreement (GPA);
- o Het Verdrag;
- o Richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG (met toelichting en parlementaire geschiedenis);
- o Jurisprudentie Hof van Justitie;
- o Jurisprudentie Gerecht van eerste aanleg;
- o Nationale regelgeving;
- o Jurisprudentie Nationale rechter;
- o Jurisprudentie Nationale arbiters;
- o Literatuur.

313 Voor bepaalde onderdelen heeft ook toetsing plaatsgevonden aan andere voorschriften, bijvoorbeeld aan specifieke regelgeving die ziet op de omgang met persoonsgegevens. Aangevend zij, dat de toetsing door de juristen zich beperkt tot een eerste verkenning; daar waar de voorstellen uit dit onderzoek in concrete regelgeving zullen worden uitgewerkt, zullen zonder twijfel additionele vragen opkomen.

## Expertmeetings

314 Als onderdeel van het onderzoek is een expertteam samengesteld met ervaren inkopers van verschillende overheidssectoren. De deelnemers aan deze meeting zijn geselecteerd op basis van hun inhoudelijke expertise en praktijkervaring op het gebied van Europees aanbesteden<sup>19</sup>. De onderzoekers hebben gedurende twee intensieve inhoudelijke bijeenkomsten van gedachten gewisseld met het expertteam over alle onderdelen van het onderzoek en de haalbaarheid van voorstellen. Ook zijn (concept) uitkomsten van het onderzoek getoetst bij het expertteam.

315 De experts hebben deelgenomen op persoonlijke titel en zijn representatief voor hun achterban.

---

<sup>19</sup> Bijlage A bevat een lijst met de namen van de deelnemers aan de expertmeetings.

## Toetsing draagvlak

316 Het succes van de voorstellen die in dit onderzoek zijn uitgewerkt staat of valt met de acceptatie door aanbesteders en inschrijvers. Het realiseren van draagvlak gaat niet zonder toetsing van de voorstellen in de verschillende sectoren van aanbesteders en inschrijvers. Hiertoe is een bijeenkomst van een dagdeel georganiseerd met vertegenwoordigers van verschillende overheidssectoren (Rijk, provincies en gemeenten) en vertegenwoordigers van sectoren van inschrijvers (onder andere VNO-NCW, MKB-Nederland en Bouwend Nederland)<sup>20</sup>. De deelnemers aan deze bijeenkomst zijn geselecteerd op hun inzicht in de belangen van de verschillende sectoren. Hiermee werd inzichtelijk in hoeverre de verschillende stakeholders bereid zijn bepaalde voorstellen te accepteren.

---

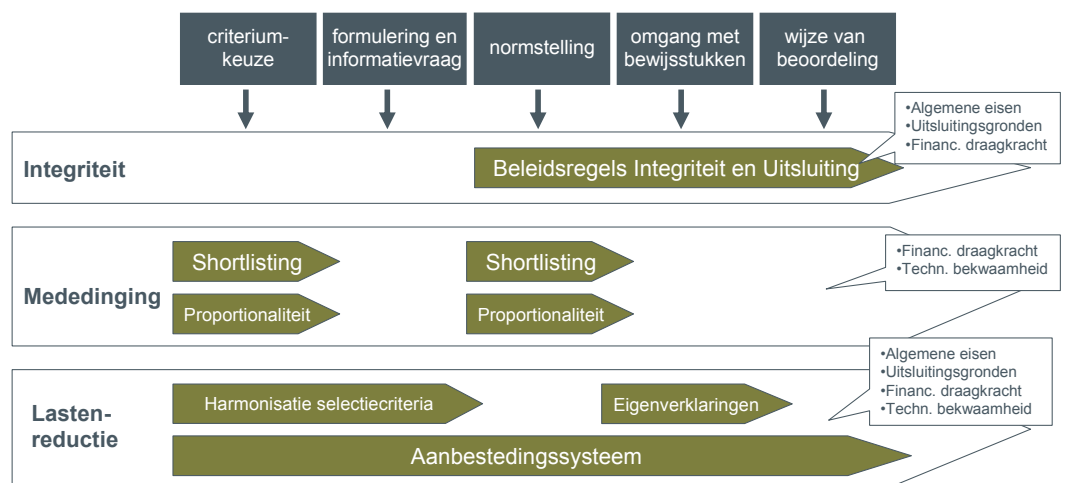
<sup>20</sup> Zie bijlage A voor een overzicht van de deelnemers aan de toetsingsbijeenkomst.

## 4 Samenhang onderzoek en leeswijzer

### Samenhang onderdelen onderzoek

401 De verschillende onderdelen van het onderzoek hebben een sterke onderlinge samenhang. In Figuur 2 is deze grafisch weergegeven. In de eerste plaats is er een samenhang die wordt bepaald door de doelstelling van de onderdelen (de horizontale pijlen):

- o Bevordering van de toetsing op integriteit door aanbestedende diensten: deze doelstelling heeft alleen betrekking op de Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting;
- o Optimalisatie van de mededinging: beleidsvoornemens met betrekking tot 'shortlisting' en 'proportionaliteit' hebben tot doel te bevorderen dat alle gegadigden een eerlijke kans hebben om geselecteerd te worden;
- o Reductie van de lasten wordt beoogd door selectiecriteria te harmoniseren, het gebruik van eigenverklaringen te vergroten en een aanbestedingssysteem te ontwikkelen.



Figuur 2: samenhang onderzoek

402 Tevens is er een samenhang tussen de onderdelen die wordt bepaald door de vijf onderdelen van een selectiecriteria waarop deze betrekking hebben (de verticale pijlen). In hoofdstuk 2 van dit deel van het rapport zijn deze al uitgelegd. De samenhang is globaal als volgt:

- o Bij integriteit zijn de normstelling (wanneer sluit ik een partij uit?), de wijze van omgang van bewijsmiddelen (wel of geen eigenverklaringen?) en de wijze van beoordeling van belang. Er is een duidelijke relatie met de harmonisatie van selectiecriteria, aangezien de Beleidsregels al een zekere mate van harmonisatie behelzen;

- o Shortlisting en proportionaliteit gaan met name over de harmonisatie van criteriumkeuze (wanneer is een bepaalde eis relevant en proportioneel om te stellen?) en normstelling (wat is bijvoorbeeld een proportionele omzeteis?). Samenhang met de harmonisatie van selectiecriteria is er met name op het onderdeel 'criteriumkeuze';
- o De harmonisatie van selectiecriteria draait met name om de vraag welke criteria gekozen worden en hoe het criterium vervolgens moet worden geformuleerd;
- o Het onderdeel 'eigenverklaringen' betreft bij uitstek de wijze van omgang met bewijsmiddelen;
- o Het aanbestedingssysteem ten slotte heeft betrekking op alle aspecten, en daarmee een sterke samenhang met alle andere onderdelen van het onderzoek.

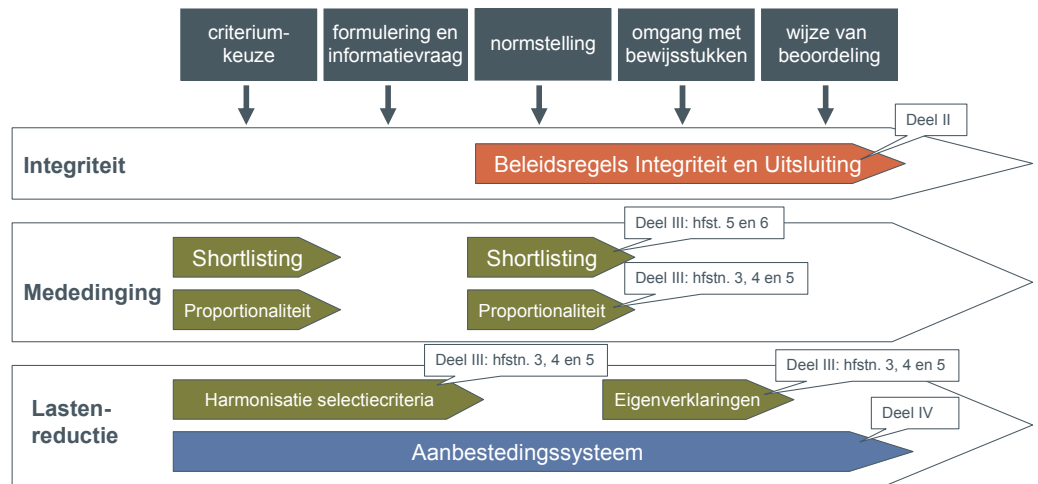
403 Per doelstelling is in de figuur ten slotte weergegeven op welke categorieën van selectiecriteria deze betrekking hebben.

## **Leeswijzer**

404 In de onderstaande figuur is aangegeven over welk onderwerp in welk deel en in welke hoofdstukken van dit rapport wordt gerapporteerd. De rapportage bestaat uit de volgende delen:

- o Deel I, waar dit hoofdstuk deel van uit maakt, bevat een algemene inleiding op deze rapportage en het uitgevoerde onderzoek;
- o Deel II betreft de evaluatie van de Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting;
- o Deel III heeft betrekking op lastenverlichting en disproportionaliteit. In dit deel wordt ingegaan op de harmonisatie van selectiecriteria, de toepassing van eigenverklaringen, shortlisting en remedies tegen disproportionaliteit;
- o Deel IV heeft in zijn geheel de toepassing van een aanbestedingssysteem als onderwerp;
- o Deel V geeft een overzichtelijke samenvatting van de conclusies en aanbevelingen die in de voorgaande delen zijn geformuleerd;
- o Deel VI bestaat uit een vijftal bijlagen met details over het uitgevoerde onderzoek, een lijst met geraadpleegde bronnen en de personen die betrokken waren bij het onderzoek.





Figuur 3: leeswijzer rapport

## Deel II: Evaluatie Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting

I01 In dit hoofdstuk wordt de achtergrond van het onderzoek naar de Beleidsregels integriteit en uitsluiting toegelicht en de aanpak van het onderzoek beschreven. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Achtergrond en doelstelling;
- o Afbakening, onderzoeksvragen en relatie met overige onderdelen van het onderzoek;
- o Aanpak.

## **Achtergrond en doelstelling**

I02 Voor de departementen van de Rijksoverheid zijn sinds februari 2004 de Beleidsregels Integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren<sup>21</sup> (hierna Beleidsregels) van kracht. In het Visiedocument Aanbestedingsbeleid is door de Minister van Economische Zaken aangegeven dat 'Het streven is de integriteitstoets uit te breiden naar alle aanbestedende diensten en naar alle opdrachten'. Hierbij wordt opgemerkt door de Minister dat de uitbreiding wel in het licht moet worden gezien van lastenbeperking voor de aanbestedende dienst en de gegadigde.

I03 De Beleidsregels hebben een link met de Wet BIBOB<sup>22</sup> op het vlak van de sectoren waar de Beleidsregels gelden en de screening die door Bureau BIBOB kan worden uitgevoerd. Dat laat overigens onverlet dat ook bij niet-Europese aanbestedingen een integriteitstoets kan worden uitgevoerd.

I04 Het doel van het onderzoek is vast te stellen hoe de werking van de Beleidsregels in de huidige situatie is, alsmede verklaringen te vinden voor het al dan niet toepassen ervan. Met de uitkomsten van de evaluatie kan het Ministerie bepalen op welke wijze de uitbreiding van de Beleidsregels het beste kan worden vormgegeven.

---

<sup>21</sup> 'Beleidsregels integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB sectoren', Staatscourant, 20 februari 2004.

<sup>22</sup> Wet Bevordering IntegriteitsBeoordeling door het Openbaar Bestuur: deze wet omvat onder andere de kaders voor integriteitsbeoordeling bij het aangaan van overeenkomsten.

## **Afbakening, onderzoeksvragen en relatie met de overige onderdelen van het onderzoek**

### **Afbakening**

I05 Het onderzoek is afgebakend tot het onderzoeken van de werking van de Beleidsregels in de praktijk. Het onderzoek behelst niet het effect te meten van de Beleidsregels op de integriteit van gegadigden, omdat hiervoor de benodigde basisinformatie ontbreekt. Door vast te stellen of de Beleidsregels effect hebben gehad bij de in de Beleidsregels genoemde sectoren zou aanvullende informatie opleveren om een besluit te kunnen nemen om de Beleidsregels al dan niet uit te breiden naar andere sectoren en/of andere overheden. De evaluatie van de Beleidsregels spitst zich daarom toe op de implementatie en werking van de Beleidsregels bij de Rijksoverheid.

### **Onderzoeksvragen**

I06 De onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. De deelvragen zijn (tussen haakjes het hoofdstuk waarin de beantwoording wordt gegeven):

- o **Werking van de Beleidsregels in de praktijk (hoofdstuk 3):**
  - Bekendheid van de Beleidsregels:
    - In welke mate zijn de departementen bekend met de Beleidsregels?
    - In welke mate zijn alle aanbesteders bekend met de Beleidsregels?
  - Implementatie van de Beleidsregels:
    - Op welke wijze zijn de Beleidsregels geïmplementeerd bij de departementen?
    - In welke mate zijn de Beleidsregels integraal ingevoerd?
  - Toepassing van de Beleidsregels:
    - Hoe vaak zijn de Beleidsregels volledig toegepast bij aanbestedingen in de BIBOB-sectoren?
    - Hoe vaak heeft dit geleid tot uitsluiting van gegadigden op grond van de Beleidsregels?
    - Ervaren departementen knelpunten bij het toepassen van de Beleidsregels?
  - Inzet van het Bureau BIBOB:
    - Hoe vaak is advies gevraagd bij Bureau BIBOB en in welk stadium van een aanbesteding?
    - Wat was de aanleiding voor de adviesaanvraag bij Bureau BIBOB?
    - In hoeverre heeft het advies van Bureau BIBOB geleid tot uitsluiting?
    - Hoe ervaren departementen de advisering door Bureau BIBOB?
    - Ervaren departementen knelpunten in de samenwerking met Bureau BIBOB?
- o **Uitbreiding van de Beleidsregels (hoofdstuk 4):**

- Aanbestedingstechnisch: zijn er aanbestedingstechnische knelpunten te verwachten bij uitbreiding van de Beleidsregels?
- Juridisch: zijn er juridische knelpunten te verwachten bij uitbreiding van de Beleidsregels?
- Algemeen: welke algemene aandachtspunten zijn van belang bij uitbreiding van de Beleidsregels?

## Relatie met overige onderdelen van het onderzoek

I07 Tot slot staat de evaluatie van de Beleidsregels niet op zich. Immers, een eventuele uitbreiding van de Beleidsregels naar andere sectoren en/of aanbestedende diensten kan een lastenverzwaring betekenen indien de regels een uitbreiding zijn ten opzichte van de huidige praktijk.

I08 Omdat het onderzoek naar lastenverlichting – en eventueel lastenbeperkende maatregelen – ook onderdeel uitmaakt van ons onderzoek, is in de aanbevelingen de relatie gelegd met het onderzoek naar lastenverlichting (deel III) en aanbestedingssystemen (deel IV). Te meer omdat dit voor de aanbestedende diensten, zoals blijkt uit de interviews, een belangrijke rol speelt.

## Aanpak

- I09 Voor het uitvoeren van het onderzoek is op hoofdlijnen de volgende aanpak gekozen:
- o Hoofdstuk 3: werking van de Beleidsregels in de praktijk:
    - Houden van een beknopte enquête over de werking van de Beleidsregels, uitgezet bij alle Coördinerend Directeuren Inkoop van de 13 departementen;
    - Houden van een vijftal diepte-interviews bij de departementen;
    - Houden van een interview bij het Bureau BIBOB en het Ministerie van Justitie;
  - o Hoofdstuk 4: Uitbreiding van de Beleidsregels:
    - Interview met het Bureau SBA Amsterdam;
    - Tweetal expertteam bijeenkomsten;
    - Expert opinie van de onderzoekers.

## 2 Achtergrond en globale werking van de Beleidsregels

201 In dit hoofdstuk wordt achtergrondinformatie beschreven bij de Beleidsregels en de globale werking toegelicht. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Achtergrond;
- o Globale werking.

### **Achtergrond**

202 Naar aanleiding van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid heeft het kabinet aangegeven geen zaken meer te willen doen met bedrijven die fraude hebben gepleegd. In de vorm van Beleidsregels voor aanbestedende diensten binnen de Rijksoverheid is een eerste aanzet gegeven voor de bestrijding van fraude bij aanbestedingen.

203 De Beleidsregels zijn alleen van toepassing op de aanbestedende diensten van de Rijksoverheid. Daarnaast gelden de Beleidsregels alleen voor de BIBOB-sectoren<sup>23</sup>: bouw, ICT en milieu<sup>24</sup>. Tot slot gaat het alleen om Europese aanbestedingen. Dat laat overigens onverlet dat ook bij niet-Europese aanbestedingen (vrijwillig) een integriteitstoets kan worden uitgevoerd.

204 De wet BIBOB biedt, in combinatie met de Beleidsregels in de BIBOB-sectoren, de Rijksoverheid een instrumentarium om malafide bedrijven binnen het raamwerk van de Europese aanbestedingsrichtlijnen uit te sluiten van aanbestedingen. Op deze manier probeert de Rijksoverheid te voorkomen dat de overheid onbedoeld 'criminele' activiteiten faciliteert door gunning van een overheidsopdracht.

205 De meeste departementen zijn sinds begin 2004 bezig geweest met de implementatie van de Beleidsregels. Enkele bouwdiensten hebben al voor 2004 een start gemaakt met verdergaande integriteitsbeoordelingen bij aanbestedingen.

---

<sup>23</sup> Zie hiervoor ook de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet van 20 juni 2002, Stb. 347, zoals laatstelijk gewijzigd bij wet van 9 september 2004, Stb. 493).

<sup>24</sup> Het Bureau BIBOB heeft aan de hand van de bij Europees aanbesteden bekende CPV-codering een lijst gemaakt met opdrachten die binnen deze sectoren vallen.

## Globale werking<sup>25</sup>

206 De globale werking van de Beleidsregels is als volgt opgebouwd:

- o Inhoud van de integriteitsbeoordeling;
- o Het proces van integriteitsbeoordeling.

## Inhoud van de integriteitsbeoordeling

207 Het begrip 'integriteit' dient handen en voeten te krijgen om een omdeneming hierop te kunnen toetsen. Zonder een nadere invulling, zal 'integriteit' op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. De Beleidsregels bevatten daarom een invulling van het begrip 'integriteit' in relatie tot aanbestedingen, met name op het gebied fraude.

208 De Europese aanbestedingsrichtlijnen bieden reeds mogelijkheden om bedrijven uit te sluiten van deelname aan een aanbesteding indien de uitsluitingsgronden op die bedrijven van toepassing zijn<sup>26</sup>. Deze uitsluitingsgronden kunnen bij iedere (Europese) aanbesteding worden toegepast<sup>27</sup>. Voor de in te voeren Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG zijn deze criteria te vinden in artikel 45. In de Beleidsregels is opgenomen dat de integriteit van een gegadigde wordt beoordeeld op basis van de in de Europese aanbestedingsrichtlijnen genoemde uitsluitingsgronden en op onderdelen van het selectie criterium economische en financiële draagkracht.

209 Zoals in de Beleidsregels is beschreven, geldt voor het nemen van een besluit tot uitsluiting van een gegadigde op grond van de uitsluitingsgronden een discretionaire bevoegdheid van een aanbestedende dienst. Dat betekent dat indien een gegadigde niet voldoet aan de gestelde uitsluitingsgronden, de aanbestedende dienst zelf dient te bepalen of uitsluiting opportuun is<sup>28</sup>. Hierop geldt in de nieuwe Richtlijn 2004/18/EG één uitzondering, te weten de omstandigheden zoals gedefinieerd in artikel 45, lid 1, Richtlijn 2004/18/EG, zoals deelneming aan een criminele organisatie, omkoping, fraude en witwassen van geld.

---

<sup>25</sup> Voor een uitgebreide en volledige beschrijving van de werking van de Beleidsregels verwijzen wij naar de tekst van de Beleidregels zelf en de bijbehorende toelichting.

<sup>26</sup> zie Bijlage A: artikel 29, onder a tot en met g, van Richtlijn 92/50/EEG, artikel 20, eerste lid, onder a tot en met g, van Richtlijn 93/36/EEG en artikel 24, onder a tot en met g, van Richtlijn 93/37/EEG). Zie tevens de tekst voor de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijnen (2004/18/EG, 31 maart 2004): artikel 45 lid 2 onder a tot en met g.

<sup>27</sup> Zie ook deel III van dit rapport voor toepassing van de selectiecriteria en uitsluitingsgronden in de praktijk.

<sup>28</sup> Zie toelichting op de Beleidsregels blz. 11.

210 Iedere aanbestedende dienst dient zelf te bepalen of uitsluiting opportuun is. De ene aanbestedende dienst kan een gegadigde uitsluiten, terwijl een andere aanbestedende dienst op dezelfde gronden de betreffende gegadigde wel laat meedoen aan een aanbesteding.

## Het proces van integriteitsbeoordeling

211 In de Beleidsregels is het proces van integriteitsbeoordeling nader uitgewerkt. De integriteitsbeoordeling bestaat voor een aanbestedende dienst uit de volgende stappen:

- o Het beoordelen van het ingevulde vragenformulier;
- o Het opvragen van bewijsmiddelen;
- o Het (eventueel) inschakelen van Bureau BIBOB.

### *Het beoordelen van het ingevulde vragenformulier*

212 De eerste stap van de integriteitsbeoordeling is dat bij iedere aanbesteding in de genoemde sectoren het standaardvragenformulier verplicht dient te worden ingevuld door gegadigden<sup>29</sup>. Dit vragenformulier bevat de volgende aspecten:

- o Identificatiegegevens van een gegadigde;
- o Vragen inzake het van toepassing zijn van de uitsluitingsgronden;
- o Vragen inzake de financiële en economische draagkracht.

213 Met het ingevulde vragenformulier wordt informatie aan de aanbestedende dienst verstrekt over de met name het al of niet van toepassing zijn van de uitsluitingsgronden<sup>30</sup>. Het vragenformulier fungeert daarmee als eigenverklaring.

### *Het opvragen van bewijsmiddelen*

214 De tweede stap is dat de Beleidsregels voorschrijven dat een aanbestedende dienst onderzoekt of het vragenformulier juist is ingevuld<sup>31</sup>. Dit doet de aanbestedende dienst door van maximaal vijf gegadigden<sup>32</sup> die het meest in aanmerking komen voor de opdracht de bewijsmiddelen op te vragen.

---

<sup>29</sup> Dit vragenformulier dient als bijlage bij een selectieleidraad of bestek te worden opgenomen.

<sup>30</sup> Zie Beleidsregels artikel 2.

<sup>31</sup> Zie Beleidsregels artikel 3.

<sup>32</sup> Het getal '5' geldt bij de niet-openbare procedure. Bij de openbare procedure en de onderhandelingsprocedures geldt het getal '3'.



215 Als deze bewijsmiddelen zijn opgeleverd (of indien een gegadigde dit niet kan, welke verklaring hij hierbij heeft), dan weet de aanbestedende dienst of de vragenlijst naar waarheid is ingevuld en in welke mate hij voldoet aan de uitsluitingsgronden.

216 De volgende vijf bewijsmiddelen worden hierbij gebruikt (hierbij is gebruik gemaakt van de nummering in de Richtlijn Diensten 92/50/EG)<sup>33 34</sup>:

- o **Artikel 29, lid (a) en (b):** Verklaring van griffier rechtbank;
- o **Artikel 29, lid (c) en deels (d):** Verklaring Omtrent Gedrag rechtspersoon (VOGrp)<sup>35</sup>;
- o **Artikel 29, lid (e):** Verklaring van de UWV;
- o **Artikel 29, lid (f):** Verklaring van de Belastingdienst;
- o **Artikel 30, lid 2:** Uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel.

217 Deze bewijsmiddelen geven op hoofdlijnen voldoende zekerheid dat een gegadigde al dan niet voldoet aan de genoemde uitsluitingsgronden. Als alle bewijsmiddelen zijn ingediend door een gegadigde, dan kan een aanbestedende dienst op de volgende aspecten nog twijfel hebben of een gegadigde wel voldoet aan de uitsluitingsgronden, dit betreffen:

- o De beroepsfout (Richtlijn 2004/18/EG, artikel 45, lid 2d): ook indien geen veroordeling voor een beroepsfout heeft plaatsgevonden, kan een gegadigde worden uitgesloten indien voldoende aannemelijk is dat hij een beroepsfout heeft begaan;
- o De authenticiteit van de bewijsmiddelen: indien de aanbestedende dienst constateert dat de bewijsmiddelen zijn gefalsificeerd, dan kan hij de gegadigde uitsluiten als gevolg van (onder meer) het verstrekken van een valse verklaring (artikel 5 van de Beleidsregels).

218 Omgekeerd geldt dat een aanbestedende dienst niet verplicht is een gegadigde uit te sluiten als die gegadigde één van de bewijsmiddelen niet kan indienen (en de vragenlijst naar waarheid heeft ingevuld). Dit kan bijvoorbeeld in het geval dat geen VOGrp wordt verstrekt aan de betreffende gegadigde, maar de aard van het delict, de termijn die verstreken is sinds de veroordeling en/of de betreffende maatregelen die de gegadigde heeft genomen sinds de veroordeling van dien aard zijn dat de aanbestedende dienst kan besluiten, dat de gegadigde toch als voldoende integer kan worden beschouwd. Deze aspecten zijn in de Beleidsregels nader uitgewerkt in artikel 7.

---

<sup>33</sup> Van buitenlandse ondernemingen kunnen afwijkende maar vergelijkbare bewijsmiddelen worden verlangd.

<sup>34</sup> Voor de nummering in de opsomming wordt verwezen naar artikel 29 Richtlijn Diensten (92/50/EEG).

<sup>35</sup> De VOGrp ziet niet toe op artikel 6, lid e en f van de Beleidsregels. COVOG gaat bijvoorbeeld niet na of het bedrijf een boete van de NMa opgelegd heeft gekregen of beschikt over voldoende financiële middelen (Bron: Nieuwsbrief 30 Ministerie van Economische Zaken, november 2004).

219 De Beleidsregels gaan ervan uit dat de aanbestedende dienst in het grootste deel van de gevallen hiermee voldoende informatie heeft om de afweging te kunnen maken of een gegadigde al of niet wordt uitgesloten van de aanbesteding.

*Het (eventueel) inschakelen van Bureau BIBOB*

220 Als laatste stap bij de integriteitsbeoordeling, kan de aanbestedende dienst ingeval hij een 'aanwijzing' heeft dat een gegadigde toch niet voldoet aan de integriteitscriteria of over onvoldoende informatie beschikt om een besluit inzake de integriteit van een gegadigde te kunnen nemen, het Bureau BIBOB inschakelen om nader onderzoek te doen. Het Bureau BIBOB is daarmee gepositioneerd als 'onderzoeksbureau' dat advies uitbrengt of een gegadigde al of niet de integriteitsnormen (in relatie tot aanbestedingen) heeft overtreden.

221 Het onderzoek van het Bureau BIBOB kan gebruikmaken van open en gesloten bronnen, uitgewerkt in de Wet BIBOB, en spitst zich toe op het verifiëren van de gegeven antwoorden in de vragenlijst en de afgegeven bewijsmiddelen (bijvoorbeeld de controle op de authenticiteit van een afgegeven verklaring). Daarnaast kan het Bureau BIBOB nader onderzoek doen naar de financiële en economische draagkracht van een gegadigde, in relatie tot de integriteit van vermogensverschaffers en (mede-)eigenaren van gegadigden.

222 Het Bureau BIBOB heeft een gestandaardiseerde procedure voor het aanvragen en uitvoeren van haar onderzoeken<sup>36</sup>. Ook hierbij geldt dat de aanbestedende dienst zelf een afweging dient te maken over het al dan niet uitsluiten van een gegadigde. Het Bureau BIBOB geeft alleen een advies, op basis waarvan de aanbestedende dienst zijn eigen afweging kan maken.

223 De Beleidsregels gaan ervan uit dat het inschakelen van Bureau BIBOB alleen in een beperkt aantal gevallen zal voorkomen en alleen indien de aanbestedende dienst na het onderzoek dat hij zelf heeft uitgevoerd (zie voorgaande stappen) niet voldoende uitsluitsel geeft.

---

<sup>36</sup> Zie ook [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl).

## 3 Werking van de Beleidsregels in de praktijk

301 In dit hoofdstuk is het onderzoek naar de werking van de Beleidsregels in de aanbestedingspraktijk van de Rijksoverheid beschreven.

302 In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van het onderzoek aan de hand van enkele onderwerpen uitgewerkt. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Bekendheid van de Beleidsregels;
- o Implementatie van de Beleidsregels;
- o Toepassing van de Beleidsregels;
- o Inzet van het Bureau BIBOB.

### **Bekendheid van de Beleidsregels**

303 Niet alle inkopers en aanbesteders zijn goed op de hoogte van de werking van de Beleidsregels. In de eerste plaats is het aanbesteden van overheidsopdrachten namelijk bij geen enkel departement gecentraliseerd. Binnen een departement werken vele (al of niet professionele) inkopers en aanbesteders. Centraal inzicht ontbreekt meestal in het aantal aanbestedingen en in het aantal medewerkers dat zich hiermee bezighoudt. De Beleidsregels zijn wel binnen de departementen verspreid en bekendgemaakt, maar geïnterviewden geven aan dat niet iedere inkoper en aanbesteder bekend is met de wijze waarop deze moeten worden toegepast.

304 Op de tweede plaats zijn de Beleidsregels alleen van toepassing op aanbestedingen in de sectoren bouw, ICT en milieu. Niet alle departementen hebben aanbestedingen uitgevoerd in deze sectoren sinds de invoering van de Beleidsregels. De Beleidsregels zijn derhalve wel bekend, maar men is veelal nog nauwelijks bekend met de praktische toepassing hiervan.

305 Wel hebben alle CDI's<sup>37</sup> van de departementen aangegeven redelijk tot goed op de hoogte te zijn van de Beleidsregels. Enkele geïnterviewden geven aan door onderhavig onderzoek de teksten van de Beleidsregels te hebben bekeken om te zien 'hoe de werking ook al weer was'.

### **Implementatie van de Beleidsregels**

306 De meeste departementen geven aan de Beleidsregels te hebben geïmplementeerd. De meeste departementen hebben geen inzicht in de mate waarin de Beleidsregels volledig zijn opgenomen in de werkprocedures.

---

<sup>37</sup> CDI = Coördinerend Directeur Inkoop.

307 Departementen hebben de Beleidsregels op verschillende manieren geïmplementeerd. Acties die verschillende departementen hebben uitgevoerd zijn (niet alle departementen hebben alle acties uitgevoerd):

- o Informatiebijeenkomsten zijn georganiseerd over de toepassing van de Beleidsregels;
- o Standaardteksten (de eigenverklaring) zijn opgenomen in de modellen van selectieleidraden en bestekken die worden toegepast in de BIBOB-sectoren;
- o Toepassing van de Beleidsregels is verwerkt in een procesbeschrijving (AO) of handboek;
- o Informatie over toepassing van de Beleidsregels is op het intranet geplaatst.

308 Enkele departementen geven aan dat de modeldocumenten slechts deels en onverplicht worden gebruikt door de gehele organisatie. Dat betekent dat van een volledige implementatie in de aanbestedingsdocumenten geen sprake is.

309 De departementen geven aan dat de standaardvragenlijst een vrij uitvoerige, maar op zich wel een goed toepasbare vragenlijst is. Een vergelijkbare eigenverklaring wordt over het algemeen bij veel aanbestedingen buiten de BIBOB-sectoren gebruikt. Wel is in enkele gevallen opgemerkt, dat gegadigden bij een aanbesteding sommige vragen onduidelijk vinden zoals de vragen die te maken hebben met het geven van inzicht in de leidinggevenden van een gegadigde.

310 Daarnaast hebben de bouwdiensten Rijkswaterstaat en de Rijksgebouwendienst een eigen beleidslijn ontwikkeld die nadere invulling geeft van de Beleidsregels. De achtergrond hiervan is dat beiden al voor de invoering van de Beleidsregels zich hebben beziggehouden met integriteitsbeoordelingen als gevolg van de bouwfraude.

311 Voor de Rijksgebouwendienst geldt dat zij op basis van de wetgeving en recente jurisprudentie heel helder kan aangeven hoe in bepaalde situaties gehandeld moet worden, in de vorm van een tabel waarin alle mogelijke situaties en bijbehorende maatregelen zijn vastgelegd. Rijkswaterstaat maakt voor de aanbestedingen in de Grond-, Water- en Wegbouw gebruik van haar eigen Bureau Screening Bouwbedrijven. Dit Bureau geeft op basis van open bronnen advies aan de verschillende onderdelen van Rijkswaterstaat.

## Toepassing van de Beleidsregels

### Verwachte effecten van de Beleidsregels

312 Geïnterviewden geven aan dat het opnemen van met name de eigenverklaring, zoals is aangegeven in de Beleidsregels, preventief werkt richting gegadigden. Dit wordt ook bevestigd door de gehouden nulmeting van de Wet BIBOB waarin is aangegeven dat 89% van de respondenten verwacht dat de Wet BIBOB leidt tot 'Vermindering van criminele facilitering door bestuursorganen'<sup>38</sup>. In hoeverre de Beleidsregels effect hebben gehad is onbekend.

### Mate van toepassing van de Beleidsregels bij aanbestedingen

313 Of ook altijd de Beleidsregels worden toegepast bij Europese aanbestedingen is bij de departementen niet bekend. Er is geen concreet overzicht in aantallen aanbestedingen hoe vaak de Beleidsregels zijn toegepast of toepassing in alle gevallen op juiste wijze plaatsvindt en in welke mate gegadigden op grond van de integriteitscriteria zijn uitgesloten.

314 Uit het door ons uitgevoerde selectieonderzoek naar 100 uitgevoerde aanbestedingen in 2004<sup>39</sup>, zijn 13 aanbestedingen van de Rijksoverheid in de BIBOB-sectoren voorgekomen (10 Werken, 3 ICT). In 4 van de 13 aanbestedingen is een juiste toepassing van de Beleidsregels waargenomen. In 7 aanbestedingen zijn onderdelen van de Beleidsregels opgenomen en in 2 gevallen is geen link met de Beleidsregels aangetroffen.

315 Geïnterviewden geven aan dat er door middel van voorlichting en standaardteksten binnen de organisatie is gecommuniceerd hoe de Beleidsregels werken, maar dat men er niet zeker van is of toepassing altijd op juiste wijze gebeurt. Met name op het punt van het opvragen van bewijsmiddelen verwachten geïnterviewden dat dit niet in alle gevallen gebeurt.

### Opvragen van bewijsmiddelen

316 De standaardvragenlijst wordt als eigenverklaring gezien op basis waarvan men bij gebleken onjuiste invulling door gegadigde altijd kan terugvallen op de uitsluitingsgrond 'verstrekken van een valse verklaring'. Het standaard opvragen van de vijf bewijsmiddelen, zoals de VOG<sub>Grp</sub>-verklaring, gebeurt in beperkte mate. Geïnterviewden geven als redenen waarom er geen bewijsmiddelen worden opgevraagd aan:

- o Onbekendheid met de verplichting om bewijsmiddelen op te vragen;

---

<sup>38</sup> Zie Resultaten nulmeting Wet BIBOB 2002, blz. 53, Berenschot, maart 2003.

<sup>39</sup> Zie hiervoor deel III van dit rapport.

- o Het opvragen van bewijsmiddelen is niet bij iedere aanbesteding noodzakelijk, zoals bij kleinere Europese aanbestedingen en minder risicovolle aanbestedingen;
- o Het opvragen van een VOG<sub>Grp</sub>-verklaring kan lang duren (maximaal acht weken), ook het opvragen van de andere verklaringen kan een aantal dagen duren (maximaal zeven dagen).

317 De aanbestedende diensten menen dat van de toepassing van de eigenverklaring een sterke preventieve werking uitgaat. Aanbestedende diensten nemen een eigenverklaring vergelijkbaar met de eigenverklaring in de Beleidsregels meestal al op in aanbestedingsdocumenten bij alle aanbestedingen. Tevens wordt dan vermeld dat de bewijsmiddelen kunnen worden opgevraagd indien een aanbestedende dienst dit nodig acht.

318 Geïnterviewden geven aan dat het opvragen van bewijsmiddelen, met uitzondering van het bewijs van inschrijving in het register van de Kamer van Koophandel, lastenverzwarend werkt in de praktijk. Tevens zijn de meeste geïnterviewden van mening dat het opvragen van bewijsmiddelen niet verplicht zou moeten zijn. Bewijsmiddelen dienen alleen te worden opgevraagd indien een aanbestedende dienst twijfelt over de juistheid van de ingediende eigenverklaring.

## **Inzet van het Bureau BIBOB**

319 Bureau BIBOB geeft aan dat er over 2004 en de laatste zeven maanden van 2003 in totaal vier aanvragen voor onderzoek zijn ingediend in het kader van aanbestedingen door aanbestedende diensten<sup>40</sup>. Eén onderzoek voor aanbestedingen leverde feiten en omstandigheden op die aanleiding gaven voor uitsluiting op grond van de Europese aanbestedingsrichtlijnen, drie keer werden dergelijke feiten en omstandigheden niet geconstateerd.

320 Uit de door de departementen ingevulde enquête blijkt dat twee departementen elk één aanvraag hebben ingediend bij Bureau BIBOB. Aanleidingen hiervoor waren de beboeting door de NMa van zusterondernemingen van gegadigden en reden tot twijfel op basis van open bronnenonderzoek. Het advies van Bureau BIBOB heeft in geen van de genoemde gevallen tot uitsluiting geleid.

321 Geïnterviewden geven aan dat de termijn (zowel de wettelijke als de gehaalde termijn) van de onderzoeksprocedure bij Bureau BIBOB vrij lang is<sup>41</sup>, vergeleken met de snelheid en doorlooptijd waarmee men een aanbesteding vaak wil afronden.

---

<sup>40</sup> Zie jaarverslag Bureau BIBOB.

<sup>41</sup> Overigens duurde het onderzoek door Bureau BIBOB in de twee genoemde gevallen niet langer dan de wettelijke termijn: vier weken standaardonderzoek, met een uitbreidingsmogelijkheid van nogmaals vier weken.

322 Bij een niet-openbare procedure duurt een selectiebeoordeling in de praktijk vaak niet langer dan één week, voordat de gegadigden te horen krijgen of ze een offerte mogen uitbrengen. Indien in deze fase een advies zou worden gevraagd aan het bureau BIBOB, dan wordt deze fase aanzienlijk langer. Het voortzetten van de aanbestedingsprocedure met het voorbehoud dat bij een negatief besluit op basis van het nog te verkrijgen BIBOB-advies alsnog een gegadigde van de procedure wordt uitgesloten, is niet goed toepasbaar. In een dergelijk had wellicht een andere niet geselecteerde gegadigde alsnog mee kunnen doen in de offertefase in plaats van de alsnog uitgesloten gegadigde. Het halverwege de offertefase alsnog toevoegen van een andere gegadigde (die op dat moment overigens mogelijk onderzocht moet worden), stuit op praktische bezwaren.

323 Het advies van het Bureau BIBOB aan de departementen was volgens de onderzochte departementen vrijblijvend geformuleerd, hetgeen in lijn is met de eigen discretionaire bevoegdheid van aanbestedende diensten. Omdat in slechts twee gevallen advies is gevraagd is verder geen uitspraak te doen over de klanttevredenheid van de departementen.

324 De onderzoekers menen dat het aantal aanvragen voor een onderzoek aan het Bureau BIBOB gevoelsmatig laag lijkt te zijn. Uit de nulmeting Wet BIBOB<sup>42</sup> blijkt dat ruim een kwart van de respondenten verwacht advies te zullen vragen bij Bureau BIBOB. Uitgaande van de twee departementen (van de 13 departementen) die advies hebben gevraagd, lijkt er in de praktijk minder gebruik te worden gemaakt dan dat aanvankelijk werd verwacht. Geïnterviewden geven als mogelijke verklaringen voor het nauwelijks inschakelen van het Bureau BIBOB:

- o In BIBOB-sectoren zijn bij sommige departementen niet of nauwelijks aanbestedingen uitgevoerd;
- o Er zijn geen aanwijzingen voor fraude geweest bij aanbestedingen. Uitzondering hierop vormt de bouwfraude die bij de Rijksgebouwendiensten en Rijkswaterstaat uiteraard sterk in de aandacht staat;
- o De termijn voor het inwinnen van advies van Bureau BIBOB is vrij lang (maximaal 8 weken);
- o De redenen om Bureau BIBOB in te schakelen zijn voor aanbestedende diensten onduidelijk, omdat als een gegadigde op grond van zijn eigenverklaring aantoont dat de uitsluitingsgronden op hem niet van toepassing zijn, onduidelijk is op welke grond verder onderzoek noodzakelijk kan zijn.

325 Ook het Bureau BIBOB heeft geen verklaring voor het beperkt aantal onderzoeksaanvragen die zij op het gebied van aanbesteden heeft ontvangen.

---

<sup>42</sup> Zie 'Resultaten nulmeting Wet BIBOB 2002', Berenschot, 17 maart 2003.

326 De aanleiding voor een aanvraag voor een onderzoek door Bureau BIBOB is in de toelichting op de Beleidsregels aangeduid als een 'aanwijzing voor fraude'. Geïnterviewde departementen en expertteamleden geven wel aan het niet eenvoudig te vinden wanneer zij een dergelijke 'aanwijzing voor fraude' zouden moeten hebben als gegadigden bij een aanbesteding gevraagde informatie volledig hebben ingeleverd. Enkele geïnterviewden geven aan dat (in het hypothetische geval) men af zou gaan op bijvoorbeeld publicaties in dagbladen, meldingen in nieuwsuitzendingen over een gegadigde of informatie van een collega om een aanwijzing te hebben.



## 4 Uitbreiding van de Beleidsregels

401 In dit hoofdstuk worden knelpunten en aandachtspunten beschreven indien de Beleidsregels worden uitgebreid. Deze zijn additioneel ten opzichte van de in hoofdstuk 3 genoemde knelpunten bij de werking van de huidige Beleidsregels. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Aanbestedingstechnische knelpunten;
- o Juridische knelpunten;
- o Algemene aandachtspunten.

### **Aanbestedingstechnische knelpunten**

402 Vanuit aanbestedingstechnisch perspectief zijn de volgende knelpunten van belang bij uitbreiding van de Beleidsregels:

- o Principiële vraag omtrent integriteit;
- o Beperking van de administratieve lasten;
- o Procedurele kwesties;
- o Benodigde expertise van een aanbestedende dienst;
- o Opbouw van de eigen verklaring.

### **Principiële vraag omtrent integriteit**

403 'Een beetje integer bestaat niet' is een veel geciteerde uitspraak van oud-minister Dales. Zij gaf daarmee een aanzet tot een uitvoerige discussie over integriteit bij de overheid. Ook het Kabinet stelt in haar brief aan de Tweede Kamer van 5 december 2001 'dat bedrijven die zich schuldig maken aan fraude uitgesloten worden voor toekomstige aanbestedingen'<sup>43</sup>.

404 Uit de voorgaande stellingen valt op te maken dat iedere organisatie die mee wil dingen naar een overheidsopdracht volledig integer dient te zijn. Volledig integer betekent het doorstaan van een toets aan de uitsluitingsgronden die in de Beleidsregels nader zijn uitgewerkt door middel van integriteitsonderzoek. De Beleidsregels bevatten deze vertaalslag door middel van de beschrijving van het integriteitsonderzoek.

405 In dat kader is het opmerkelijk dat iedere aanbestedende dienst zelf mag besluiten hoe met de informatie uit het integriteitsonderzoek wordt omgegaan. Dit staat tevens op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel van het Europese aanbestedingsrecht<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Zie Visiedocument Aanbestedingen.

<sup>44</sup> Zie hiervoor juridische aandachtspunten in hoofdstuk 3 van dit deel.

406 In het licht van het kabinetsstandpunt met betrekking tot harmonisering van de aanbestedingsregelgeving verdient het daarom de voorkeur in regelgeving omtrent de integriteitsbeoordeling eenduidigheid in aan te brengen. Dat kan door te stellen dat indien een gegadigde als niet-integer wordt beoordeeld, deze te allen tijde wordt uitgesloten van een aanbesteding. Alleen bij hoge uitzondering kan hiervan worden afgeweken, bijvoorbeeld indien de continuïteit van een sector of overheidsorganisatie in het geding is en er afdoende aanvullende maatregelen worden genomen ter waarborging van integriteit.

### **Beperking van de administratieve lasten**

407 Bij het opstellen van de Beleidsregels is een afweging gemaakt tussen de relevantie van het instrumentarium (lees: de integriteitsbeoordeling) en de hoogte van de administratieve lasten<sup>45</sup>. Hierbij is vastgelegd dat alleen bij een beperkt aantal gegadigden tijdens een aanbesteding de bewijsmiddelen<sup>46</sup> dienen te worden opgevraagd. Zoals blijkt uit de genoemde toelichting moeten 'ten aanzien van de vijf gegadigden die het beste uit de vergelijking komen' de bewijsmiddelen worden opgevraagd. Dit heeft als achtergrond dat indien er meer dan vijf gegadigden zijn, het opvragen van de bewijsmiddelen bij de overige gegadigden tot disproportionele (administratieve) lasten leidt.

408 Deze beperking leidt tot praktische problemen bij zowel een openbare als een niet-openbare procedure. Stel dat er bij een openbare procedure zeven offertes zijn ingediend, dan zijn er twee mogelijkheden:

- o Indien wordt gegund op laagste prijs: in dat geval kan als eerste stap door een aanbestedende dienst worden gekeken welke inschrijver de laagste prijs heeft ingediend. Alleen van de laagste inschrijver kunnen dan de bewijsmiddelen worden opgevraagd alvorens een gunningsbesluit te nemen;
- o Indien wordt gegund op de economisch voordeligste aanbieding: hierbij wordt veelal eerst gecontroleerd of alle inschrijvers voldoen aan de gestelde selectiecriteria<sup>47</sup>. Stel dat volgens de ingediende informatie alle zeven inschrijvers voldoen aan de selectiecriteria, dan is op dat moment niet bekend welke drie inschrijvers het beste zijn. Een aanbestedende dienst kan dus niet bepalen van welke vijf inschrijvers hij bewijsmiddelen moet opvragen. De procedure, vergelijkbaar met beoordeling op laagste prijs, omdraaien leidt tot vergroting van de administratieve lasten voor de aanbestedende dienst omdat dan alle binnengekomen offertes dienen te worden beoordeeld.

---

<sup>45</sup> Zie blz. 13 van de toelichting op de Beleidsregels.

<sup>46</sup> Zie 'Globale werking'.

<sup>47</sup> De selectiecriteria bij een openbare procedure moeten immers in termen van minimale eisen worden gedefinieerd. Het niet voldoen aan deze criteria dient in beginsel tot uitsluiting van de aanbesteding te leiden.

409 Wat geldt voor de openbare procedure geldt nog sterker voor de niet-openbare procedure. Stel dat het aantal gegadigden dat wordt toegelaten tot de offertefase niet wordt gemaximeerd (bijvoorbeeld: iedere gegadigde die voldoet wordt uitgenodigd voor de offertefase), dan kan het zijn dat zeven gegadigden door de selectiebeoordeling heen komen. In dat geval is niet bekend welke vijf hiervan het beste zijn; er is immers nog geen offerte ingediend. Bij welke vijf gegadigden de bewijsmiddelen moeten worden opgevraagd kan dus niet worden bepaald.

410 Daarnaast speelt doorlooptijd een rol. Als tussen het moment van ontvangst van de aanvragen tot deelneming en het selectiebesluit er nog bewijsmiddelen moeten worden aangeleverd, dan wordt de selectiebeoordeling langer dan wanneer men de selectiebeoordeling alleen uitvoert op basis van een eigenverklaring. Het opvragen van bewijsmiddelen duurt in de meeste gevallen korter dan zeven dagen, met uitzondering van de VOG<sub>Grp</sub>-verklaring. Het opvragen van deze laatste duurt minimaal vijf werkdagen en maximaal acht weken<sup>48</sup>.

411 Het expertteam heeft in dit kader aangegeven dat het uniformeren van de eigenverklaring wenselijk is, maar dat een aanbestedende dienst de vrijheid moet hebben om te kiezen of de bewijsmiddelen opgevraagd dienen te worden of niet.

### **Toepassing eigen verklaring en bewijsmiddelen**

412 De in de Beleidsregels beschreven procedure met betrekking tot het opvragen van de bewijsmiddelen staat haaks op de praktijk. In de toelichting op de Beleidsregels staat dat het beperken van het aantal gegadigden waarbij de bewijsmiddelen worden opgevraagd leidt tot lastenverlichting omdat 'in de huidige aanbestedingspraktijk veelal verschillende vragenlijsten worden gebruikt [...] en veelal van alle gegadigden wordt vereist dat ze alle officiële verklaringen overleggen'<sup>49</sup>.

413 Hoewel de vragenlijst gestandaardiseerd is en daarmee tot (beperkte) lastenverlichting zal leiden, wordt het tweede deel van deze bewering niet bevestigd door ons onderzoek naar de selectiecriteria<sup>50</sup>. De bewijsmiddelen, met uitzondering van het bewijs van inschrijving bij de Kamer van Koophandel, worden in de praktijk slechts in beperkte mate opgevraagd. Het opvragen van bewijsmiddelen van vijf gegadigden leidt naar onze verwachting juist tot een lastenverzwaring.

---

<sup>48</sup> De mogelijkheid dat gegadigden een dergelijke verklaring alvast op voorhand op de plank hebben liggen biedt geen uitkomst, omdat het opvragen van bewijslast bij de beste vijf gegadigden geen enkele lastenbeperking oplevert. De lasten zijn dan immers al gemaakt. Het expertteam heeft aangegeven dat de doorlooptijd van de VOG<sub>Grp</sub> in de praktijk gemiddeld twee weken is. De doorlooptijd geldt met uitzondering van eventuele beroepsprocedures.

<sup>49</sup> Zie blz. 17 van de toelichting op de Beleidsregels.

<sup>50</sup> Zie deel III, in ca. 80% van de gevallen wordt een eigenverklaring gebruikt.

## Benodigde expertise van een aanbestedende dienst

414 Een Europese aanbesteding die wordt uitgevoerd door een aanbestedende dienst, vereist competenties op het gebied van de inhoud van het object van aanbesteding, inkoop- en aanbestedingsexpertise en veelal juridische expertise over de Europese aanbestedingsrichtlijnen en verbintenissenrecht. De onderzoekers weten vanuit eigen praktijk dat de grote aanbestedende diensten voldoende kennis en ervaring in huis hebben om deze competenties goed in te vullen, maar dat dit slechts in (zeer) beperkte mate geldt voor de middelgrote en kleine aanbestedende diensten. Een inkoper of aanbesteder wordt, vanwege de schaalomvang, vaak breed ingezet en heeft slechts sporadisch te maken met een Europese aanbesteding. Specialistische kennis wordt daardoor nauwelijks ontwikkeld.

415 Specifiek op het terrein van de integriteitsbeoordeling worden competenties gevraagd die specialistisch zijn en die over het algemeen geen onderdeel zijn van de competenties van inkopers en aanbesteders die in de praktijk hiermee te maken krijgen. Wij doelen hierbij onder andere op:

- o Wanneer een VOG<sub>Grp</sub> wordt geweigerd, kan een gegadigde niet zonder meer worden uitgesloten. Een aanbestedende dienst dient te bezien of de gronden waarop de VOG<sub>Grp</sub> wordt geweigerd proportioneel en relevant zijn. Hoewel COVOG de relevantie van het delict beoordeeld, dient de aanbestedende dienst wel zelf de afweging te maken of uitsluiting het gevolg zal zijn<sup>51</sup>. Naar onze mening worden hiermee competenties gevraagd van een aanbestedende dienst die meestal niet direct 'in huis' beschikbaar zijn;
- o De aanbestedende dienst is verplicht een advies te vragen bij het Bureau BIBOB indien hij (kort gezegd) een 'aanwijzing voor fraude' heeft. In de toelichting op de Beleidsregels is slechts summier beschreven wanneer een dergelijke 'aanwijzing van fraude' sprake kan zijn. De Beleidsregels beperken de 'aanwijzing' tot twijfel aan authenticiteit van de verklaringen of nader onderzoek naar de 'beroepsmoraliteit' of 'ernstige beroepsfout'<sup>52</sup>. Een inkoper of aanbesteder heeft naar onze mening onvoldoende competenties om zelf te kunnen herkennen dat er – nadat de juiste bewijsmiddelen zijn ingediend – sprake zou kunnen zijn van een niet-integere gegadigde.

416 Omdat in de huidige aanbestedingspraktijk maar in beperkte mate bewijsmiddelen worden opgevraagd, dient bij de uitbreiding van de Beleidsregels ruim aandacht te worden besteed aan de exacte werkwijze die een aanbestedende dienst dient uit te voeren als hij een integriteitsbeoordeling wil uitvoeren.

---

<sup>51</sup> Zie blz. 14 van de toelichting op de Beleidsregels.

<sup>52</sup> Zie blz. 15 van de toelichting op de Beleidsregels.

## Opbouw van de tekst van de Beleidsregels en de eigenverklaring

417 De artikelen in de Beleidsregels bevatten veel juridische verwijzingen naar de Europese aanbestedingsrichtlijnen en de Wet BIBOB. Daarmee is het voor een aanbesteder of inkoper, niet eenvoudig om de tekst – zonder ervaring met juridische teksten – te begrijpen. Daarmee wordt naar onze mening een barrière opgeworpen voor praktische toepassing.

418 Een ander punt is dat de vragenlijst<sup>53</sup>, die als eigen verklaring dient, er van uit gaat dat er meerdere antwoorden mogelijk zijn. Zo wordt in de vragenlijst de volgende vraag gesteld: 'Verkeert de betrokkene in staat van faillissement, vereffening, surséance van betaling of akkoord danwel heeft de betrokkene zijn werkzaamheden gestaakt of verkeert hij in een andere soortgelijke toestand ingevolge een gelijkaardige procedure van de nationale wettelijke regeling? Zo ja, vermeld de desbetreffende toestand.' Het antwoord op deze vraag kan dus zijn 'ja' of 'nee', met daarbij een toelichting.

419 De vragenlijst is niet helemaal overeenstemmend met de praktijk. Immers, als in de aankondiging is vermeld dat een gegadigde wordt uitgesloten indien hij in staat van faillissement is, zal vermoedelijk géén van de gegadigden de voornoemde vraag negatief beantwoorden in zijn aanvraag tot deelneming of inschrijving/offerte (tenzij hij bewust een foutief antwoord opschrijft). Het aangeven van meerkeuze is dan niet relevant.

420 Tevens is de vragenlijst zeer uitgebreid (19 vragen). De vragen die in de vragenlijst zijn opgenomen hebben verschillende doelen:

- o Deels zijn de vragen bedoeld als identificatiegegevens van de gegadigde (vragen 1.1 tot en met 1.4);
- o Deels zijn de vragen bedoeld als input voor een eventueel screeningsproces (vragen 1.5 tot en met 1.10 en 3.1 en 3.2);
- o Deels zijn de vragen bedoeld als eigenverklaring inzake de uitsluitingsgronden (vragen 2.1 tot en met 2.7).

421 Het is voor een aanbestedende dienst, maar ook voor een gegadigde niet duidelijk wat het doel is van al deze vragen. Een gegadigde krijgt daardoor al snel het gevoel alsof om niet-relevante informatie wordt gevraagd, waardoor er onbegrip kan ontstaan over een 'onzinnige vraagstelling'.

---

<sup>53</sup> Zie bijlage bij de Beleidsregels.

422 Enkele vragen lijken voor sommige aanbestedingen niet relevant. Bijvoorbeeld de vragen bij 3.2; een verzekering tegen beroepsfouten is niet bij iedere aanbesteding relevant en ook een bankverklaring is bij veel aanbestedingen niet zinvol. Doordat de vragenlijst alle mogelijke vragen op dit terrein bevat, zal een aanbestedende dienst deze vragen ook altijd stellen ook als ze niet relevant zijn. Dit leidt tot onnodige lasten.

423 Enkele vragen hebben een zeer brede scope. Bijvoorbeeld vraag 1.6. Hierbij wordt gevraagd om een overzicht van leidinggevenden in het heden en in het verleden. Het begrip 'leidinggevende' kan bij een multinationale onderneming vele personen betreffen en is bovendien op verschillende manieren uit te leggen. Daarbij geldt dat ten behoeve van het screeningsproces het vragen om de namen van leidinggevende uit het verleden relevant kan zijn, maar de vraag is tot hoever een organisatie terug moet gaan in de tijd om deze vraag volledig te beantwoorden. Een dergelijke open vraagstelling leidt tot onbegrip en irritatie bij gegadigden en wellicht tot overbodige informatie.

### **Juridische knelpunten**

424 De onderzoekers hebben tevens vanuit juridisch perspectief de Beleidsregels geëvalueerd. Dit heeft geleid tot de volgende aandachtspunten:

- o Motiverings- en geheimhoudingsplicht;
- o Adviesvraag en gelijkheidsbeginsel;
- o Onschuldpresumptie.
- o Zorgvuldigheid Bureau BIBOB;
- o Beleidsregels als juridisch kader;
- o Overige opmerkingen over de Wet BIBOB in relatie tot aanbestedingen.

### **Motiverings- en geheimhoudingsplicht**

425 Bestuursorganen (lees: aanbestedende diensten) dienen algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen bij hun handelen, dus ook bij civielrechtelijk handelen als het uitvoeren van een aanbesteding. Kort gezegd dient op grond van het motiveringsbeginsel – een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur – een besluit (tot uitsluiting van een gegadigde) te worden voorzien van *(i)* een kenbare motivering die *(ii)* het besluit kan dragen.

426 In de Wet BIBOB, waarop de Beleidsregels betrekking hebben, is bepaald dat aanbestedende diensten die kennis nemen van een advies van het Bureau BIBOB verplicht zijn de inhoud van dat advies geheim te houden<sup>54</sup>. Als uitzondering op die geheimhoudingsplicht kan aan een gegadigde voor een overheidsopdracht die onderdelen van het BIBOB-advies worden verstrekt die op hem betrekking hebben en die noodzakelijk zijn ter motivering van (kort gezegd) (i) het niet-gunnen van de opdracht aan die gegadigde, (ii) het niet-verlenen van toestemming voor een bepaalde onderaannemer of (iii) het ontbinden van een overeenkomst inzake een bepaalde overheidsopdracht<sup>55</sup>. Indien een gegadigde echter gebruik wil maken van zijn recht gehoord te worden, dient (alsnog) het gehele advies aan hem verstrekt te worden<sup>56</sup>. Een gegadigde hoeft van dit recht overigens geen gebruik te maken.

427 Wanneer een aanbestedende dienst een gegadigde wil uitsluiten van een aanbesteding, zal die aanbestedende dienst dus een afweging moeten maken welke onderdelen van het BIBOB-advies noodzakelijk zijn ter motivering van zijn besluit tot uitsluiting. Overige onderdelen mogen immers niet bekend worden gemaakt – zie hierboven. Indien een aanbestedende dienst die informatie toch bekend maakt, schendt hij een wettelijke geheimhoudingsplicht, hetgeen strafbaar is<sup>57</sup>.

428 Wanneer echter een besluit tot uitsluiting onvoldoende gemotiveerd wordt – doordat te weinig informatie uit het BIBOB-advies bekend wordt gemaakt – loopt een aanbestedende dienst het risico dat zijn besluit – als onvoldoende gemotiveerd – in strijd met het motiveringsbeginsel wordt geacht. In dat geval zal het besluit tot uitsluiting in rechte geen stand kunnen houden, met alle mogelijke risico's op bijvoorbeeld vorderingen tot schadevergoeding van dien. Deze afweging tussen enerzijds de geheimhoudingsplicht en anderzijds de motiveringsplicht staan in de praktijk op gespannen voet met elkaar.

### **Adviesvraag en gelijkheidsbeginsel**

429 Op grond van artikel 4 van de Beleidsregels dient een aanbestedende dienst advies te vragen aan het Bureau BIBOB, wanneer hij een aanwijzing heeft dat één van de uitzonderingsgronden van de Europese aanbestedingsrichtlijnen op een gegadigde of diens onderaannemer van toepassing is, dan wel wanneer die aanbestedende dienst over onvoldoende informatie beschikt om over toepasselijkheid van één van de uitsluitingsgronden te kunnen oordelen.

---

<sup>54</sup> Artikel 28 Wet BIBOB.

<sup>55</sup> Artikel 28 lid 2 sub b Wet BIBOB.

<sup>56</sup> Artikel 28 lid 3 Wet BIBOB.

<sup>57</sup> Artikel 272 Sr.

430 In de Beleidsregels is niet geregeld welke omstandigheid wordt aangemerkt als een 'aanwijzing'<sup>58</sup>. Dit kan ertoe leiden dat een aanbestedende dienst in het ene geval advies vraagt – op grond waarvan een gegadigde mogelijk wordt uitgesloten – terwijl in het andere geval – geen advies wordt gevraagd bijvoorbeeld bij een de aanbestedende dienst welgevallige gegadigde. Bij voorkeur zouden aanbestedende diensten zelf beleid op moeten stellen waarin is vastgelegd in welke gevallen zij een advies zullen vragen bij het Bureau BIBOB.

### Onschuldpresumptie

431 Op grond van artikel 6 van de Beleidsregels is het denkbaar dat gegadigden tegen wie een vermoeden bestaat dat zij strafbare feiten hebben gepleegd, maar die (nog) niet onherroepelijk strafrechtelijk zijn veroordeeld, worden uitgesloten van deelname aan aanbestedingen. Op grond van artikel 6 lid 2 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: 'EVRM') wordt eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld bewezen is. Deze zogeheten onschuldpresumptie wordt in de jurisprudentie ruim uitgelegd. Niet uitgesloten wordt dat een besluit tot uitsluiting op grond van de Wet BIBOB onder omstandigheden een punitief element in zich heeft. Dan kan een gegadigde onder omstandigheden een beroep doen op artikel 6 EVRM.

432 Het uitsluiten van gegadigden tegen wie een *vermoeden* van het plegen van een strafbaar feit is gerezen staat op gespannen voet met de onschuldpresumptie van artikel 6 EVRM en kan daar mee in strijd komen. In de rechtsgeleerde literatuur wordt bovendien verdedigd dat een dergelijke uitsluiting in strijd is met het systeem van de Europese aanbestedingsrichtlijnen<sup>59</sup>.

### Zorgvuldigheid Bureau BIBOB

433 Het Bureau BIBOB is een adviseur in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb'). Op grond van artikel 3:9 Awb dient een bestuursorgaan (lees: aanbestedende dienst) zich ervan te vergewissen dat het onderzoek door een adviseur op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Hoewel de Awb op (de meeste) aanbestedingen niet van toepassing is, is de regeling in artikel 3:9 Awb een uitwerking van het zorgvuldigheidsbeginsel – een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

---

<sup>58</sup> Zie hiervoor ook hoofdstuk 4.

<sup>59</sup> Onder andere 'Aanbestedingsrecht Handboek van het Europese en het Nederlandse Aanbestedingsrecht', E.H. Pijnacker Hordijk, G.W. van der Bend en J.F. van Nouhuys, 2004, p. 218.



434 Aanbestedende diensten moeten (ook) bij aanbestedingen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Dit betekent dat aanbestedende diensten moeten nagaan of de handelswijze van het Bureau BIBOB ten behoeve van de advisering zorgvuldig is geweest. Hoe een aanbestedende dienst dit kan nagaan is in de Wet BIBOB niet geregeld.

### **Beleidsregels als juridisch kader**

435 Op dit moment gelden de Beleidsregels alleen voor ministeries van de Rijksoverheid. Wanneer de Beleidsregels zouden gelden voor alle aanbestedende diensten en voor alle overheidsopdrachten zou dat door middel van een beleidsregel of door een wet in formele zin kunnen worden bewerkstelligd. Het nadeel van het vaststellen van beleidsregels is dat iedere aanbestedende dienst zich hieraan afzonderlijk zal moeten conformeren.<sup>60</sup> Dit vergt een enorme politieke en logistieke inspanning en is weinig praktisch. Bovendien kunnen aanbestedende diensten hun gebondenheid aan de beleidsregels zelf ongedaan maken.

436 Wanneer de toepasselijkheid van de Beleidsregels voor alle aanbestedende diensten een wettelijke basis zou krijgen, kunnen de Beleidsregels zelf vervolgens bij algemene maatregel van bestuur of Ministeriële Regeling worden vastgesteld. Aanbestedende diensten zijn dan automatisch op grond van de wet aan de Beleidsregels gebonden. De huidige Beleidsregels kunnen relatief snel en eenvoudig worden omgezet in een algemene maatregel van bestuur of een Ministeriële regeling.

### **Overige opmerkingen op de Wet BIBOB in relatie tot aanbestedingen**

437 Wij hebben bij ons onderzoek een aantal kanttekeningen geplaatst bij de Wet BIBOB. Hoewel dit buiten de scope van de onderzoeksvraag gaat, het onderzoek heeft immers betrekking op de Beleidsregels, kunnen deze kanttekeningen via de werking van de wet hierop wel de nodige invloed hebben. .

438 Zonder hierop uitgebreid in te gaan, zijn dit de volgende kanttekeningen:

- o Afwijkende definities: de Wet BIBOB hanteert afwijkende definities ten opzichte van de Europese aanbestedingsrichtlijnen;
- o Fiscale geheimhouding: er is een spanningsveld tussen de Algemene wet inzake Rijksbelastingen en de Wet BIBOB;
- o Beperking mogelijkheden tot uitsluiting: de huidige Richtlijn Nutssectoren omvat andere uitsluitingsgronden dan de uitsluitingsgronden die zijn genoemd in de Wet BIBOB en organisaties die onder deze Richtlijn vallen mogen ook geen advies vragen bij Bureau BIBOB;

---

<sup>60</sup> Art. 4:81 e.v. Awb.

- o Gevaar voor strafbare feiten en maatregelen: als een vermoeden van het voornemen tot het plegen van strafbare feiten bestaat, kan een aanbestedende dienst een gegadigde niet uitsluiten, maar kan deze wel 'maatregelen' nemen. Onduidelijk is wat wordt bedoeld met deze maatregelen.

## **Aanvullende aandachtspunten**

439 Om conclusies te kunnen trekken en aanbevelingen te kunnen doen voor de wijze waarop de Beleidsregels moeten worden uitgebreid, is een aantal aanvullende aandachtspunten van belang die nog niet eerder zijn genoemd. Deze worden hieronder genoemd.

### **Ander instrumentarium**

440 In de toelichting op de Beleidsregels staat aangegeven waarom men heeft gekozen voor de huidige werkwijze (controle door aanbestedende dienst met het Bureau BIBOB als vangnet). Andere oplossingsrichtingen zijn hierbij bewust van de hand gewezen. Zo heeft men niet gekozen voor een aparte registratie van frauduleuze bedrijven aangezien dit disproportionele kosten en inspanningen (tijd) meebrengt, indien dit overzicht continu actueel en uitputtend houden. Bovendien brengt een dergelijke lijst mee dat moeilijker rekening kan worden gehouden met situationele factoren.

441 Ook een "certificering" is in de afweging geen goed alternatief gebleken bij het bepalen van het instrumentarium. De reden om dit niet te doen is dat een certificering in de praktijk over het algemeen niet alleen betrekking heeft op de uitsluitingsgronden, maar ook op de technische bekwaamheden en financieel economische draagkracht van een gegadigde. Aangezien de uitsluitingsgronden in dat geval slechts een beperkt onderdeel zijn van het certificaat en dat de certificaten kunnen verschillen van de eisen die aanbestedende diensten stellen aan een gegadigde, biedt dit nauwelijks meerwaarde en wordt daarom niet wenselijk geacht.

442 Hoewel suggesties van aanbestedende diensten soms in de richting van de voornoemde instrumentaria wijzen, heeft de beleidsmaker vastgesteld dat op het moment van invoering van de Beleidsregels genoemde instrumentaria niet opportuun zijn. De onderzoekers hebben genoemde instrumentaria wel meegenomen bij het trekken van conclusies en formuleren van aanbevelingen.

## **Ervaringen met screening door SBA Amsterdam**

443 Eén organisatie in Nederland heeft zeer ruime ervaring met het screenen van gegadigden bij aanbestedingen en dat is de gemeente Amsterdam. De gemeente Amsterdam heeft sedert 1999 het Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak geïnstalleerd, dat zich sinds die tijd bezig houdt met onder andere het screenen van gegadigden. Inmiddels heeft SBA 10 medewerkers. SBA is als screeningsbureau uniek in Europa.

444 Inmiddels heeft SBA sinds de oprichting circa 1400 adviezen gegeven aan het bestuur van de gemeente. Op dit moment zijn ze bij de meeste aanbestedingen in Amsterdam betrokken. In 2004 zijn 364 onderzoeken uitgevoerd. Volgens de geïnterviewde worden de adviezen van SBA vrijwel altijd door het bestuur overgenomen.

445 SBA heeft een uitgebreide rol. Naast het screenen van gegadigden, geeft SBA ook adviezen bij de voorbereiding van een aanbesteding over de toepassing van selectiecriteria en adviezen over de wijze van contractmanagement en het houden van toezicht tijdens de uitvoering. SBA screent daarom gegadigden niet alleen ten behoeve van de uitsluitingsgronden, maar ook in de vorm van een risicoanalyse om vroegtijdig inzicht te krijgen in mogelijke problemen tijdens de uitvoering van een contract.

446 Het effect van SBA is als volgt te kwantificeren (volgens geïnterviewde):

- o In 80% van de aanvragen tot deelneming of inschrijving vindt SBA een omissie in algemene zin (dus breder dan alleen de uitsluitingsgronden). Dit varieert van een foutieve handtekening tot een failliete eigenaar;
- o Het aantal discrepanties in relatie tot de uitsluitingsgronden neemt in de loop van de tijd af:
  - In het 1<sup>e</sup> jaar is in 50% van de gevallen een discrepantie gevonden;
  - In het 2<sup>e</sup> jaar is in 20% - 25% van de gevallen een discrepantie gevonden;
  - Op dit moment wordt in 10% - 15% van de gevallen een discrepantie gevonden.

447 Bij gevonden omissies die niet tot uitsluiting leiden, worden (indien noodzakelijk) maatregelen op contractueel niveau of in termen van contractmanagement of toezicht in de uitvoering genomen. Volgens geïnterviewde heeft de aanpak van SBA tot succes geleid.

## **Regelgeving onder de Europese aanbestedingsdrempel**

448 In de huidige situatie bestaat er voor werken het Aanbestedingsreglement Werken 2004, dat verplicht moet worden gehanteerd door sommige rijksdiensten. Andere overheden passen dit reglement ook (vrijwillig) toe, maar maken ook gebruik van andere juridische kaders als bijvoorbeeld het Uniform Aanbestedingsreglement 2001. Op het gebied van Leveringen en Diensten bestaat er onder de drempel geen juridisch kader.

449 Op dit moment wordt door de beleidsmaker overwogen om onder de drempel voor Europees aanbestedingen een (beperkte) set van regels te definiëren om één uniform juridisch kader te ontwikkelen voor alle aanbestedingen onder de drempel. Dit beperkt het aantal verschillende reglementen dat op dit moment bestaat.

450 Op dit moment is nog onbekend welk juridisch kader hiervoor wordt ontwikkeld. Het kan zijn dat ook voor aanbestedingen onder de Europese drempel eisen worden gesteld aan de integriteit van gegadigden. Als dat het geval is, dan zullen deze waarschijnlijk vergelijkbaar zijn met de eisen die worden gesteld aan gegadigden bij aanbestedingen boven de drempel.

451 Als de Beleidsregels met betrekking tot de bewijsmiddelen en dergelijke ook gaan gelden voor aanbestedingen onder de drempel, dan betekent dit voor aanbesteders en gegadigden een aanzienlijke lastenverzwaring. In de huidige situatie worden in de praktijk vaak veel minder eisen gesteld aan gegadigden bij kleinere opdrachten. Bewijsmiddelen voor integriteit worden vrijwel niet gevraagd. Aangezien het aantal aanbestedingen onder de drempel vele malen groter is dan het aantal Europese aanbestedingen (een verhouding van één op vijf wordt soms genoemd), zullen de lasten in dat geval sterk toenemen.

## 5 Conclusies en aanbevelingen

501 In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie van de Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting weergegeven.

### **Conclusies**

502 Op grond van het onderzoek zijn de volgende conclusies te trekken:

- o De mate waarin de Beleidsregels in de praktijk zijn gewaarborgd is nog onvoldoende;
- o De inhoud van de Beleidsregels kent onvolkomenheden op aanbestedingstechnisch en juridisch vlak;
- o Verbreding van de Beleidsregels leidt – bij ongewijzigd beleid – tot lastenverzwarening.

### **De mate waarin de Beleidsregels in de praktijk zijn gewaarborgd is nog onvoldoende**

503 Uit het onderzoek bij de departementen blijkt dat de Beleidsregels nog onvoldoende waarborging hebben gekregen in de aanbestedingspraktijk. Er is slechts beperkt zicht op de mate waarin de Beleidsregels volledig worden toegepast en in sommige gevallen zijn de Beleidsregels niet bekend bij inkopers of aanbesteders die ermee zouden moeten werken. Daarnaast blijkt dat de departementen niet of nauwelijks weten in welke situatie het opportuun is om Bureau BIBOB in te schakelen, wat mede een verklaring is waarom het Bureau BIBOB nog nauwelijks is ingeschakeld.

504 De verklaringen waarom de Beleidsregels nog niet zijn geïmplementeerd, liggen op verschillende vlakken. Departementen hebben verschillende maatregelen genomen om de Beleidsregels bekend te maken en te implementeren. Door de decentrale inkoopverantwoordelijkheid, is het de vraag of de genomen maatregelen voldoende zijn geweest. Bovendien hebben sommige departementen nauwelijks aanbestedingen in de BIBOB-sectoren, waardoor toepassing van de Beleidsregels al snel naar de achtergrond verdwijnt. Enkele departementen hebben eigen beleidsregels die op onderdelen afwijken. Tot slot is een mogelijke verklaring dat de inhoud van de Beleidsregels niet altijd aansluit bij de aanbestedingspraktijk en bovendien lastig leesbaar is door de vele verwijzingen naar de oorspronkelijke Europese aanbestedingsrichtlijnen en de Wet BIBOB.

505 Het gevolg is dat er maar zeer beperkt inzicht is in de toepassing van de Beleidsregels. Duidelijk is dat het toepassen in de praktijk lastig is, maar uitgebreide conclusies op basis van werkelijke toepassing en hieruit volgende effecten, kunnen niet worden getrokken.

## **De inhoud van de Beleidsregels kent onvolkomenheden op aanbestedingstechnisch en juridisch vlak**

506 De inhoud van de Beleidsregels sluit niet aan bij de aanbestedingspraktijk van departementen, maar naar verwachting ook niet bij de aanbestedingspraktijk van andere aanbestedende diensten. Met name de opbouw van de standaardvragenlijst, de omgang met bewijsmiddelen en de rol van Bureau BIBOB passen niet volledig bij de wijze waarop een aanbesteding in de praktijk verloopt.

507 Ook vanuit juridisch oogpunt zijn er enkele onvolkomenheden in de Beleidsregels die tot problemen kunnen leiden, zoals op het vlak van de motiverings- en geheimhoudingsplicht in relatie tot BIBOB-adviezen en het (Europese) gelijkheidsbeginsel.

508 Doordat de Beleidsregels nog slechts in beperkte mate zijn toegepast, hebben de onvolkomenheden nog niet geleid tot problemen in de praktijk. Dit kan veranderen wanneer de Beleidsregels een breder bereik krijgen.

## **Verbreding van de Beleidsregels leidt – bij ongewijzigd beleid – tot lastenverzwaring**

509 Hoewel in de Beleidsregels is aangenomen dat de Beleidsregels leiden tot lastenverlichting, zal de uitbreiding van de Beleidsregels naar onze mening juist leiden tot een lastenverzwaring als gevolg van harmonisatie van de integriteitsbeoordeling van gegadigden.

510 De reden hiervoor is dat in de huidige aanbestedingspraktijk van aanbestedende diensten het opvragen van bewijsmiddelen slechts beperkt plaatsvindt. Als verplicht wordt gesteld dat aanbestedende diensten bij alle Europese aanbestedingen bewijsmiddelen op moeten vragen, zal dit dus leiden tot een lastenverzwaring voor gegadigden die de bewijsmiddelen moeten indienen en aanbestedende diensten die de bewijsmiddelen moeten controleren.

511 De vraag is of uitbreiding van de Beleidsregels in de huidige vorm daarom wel past binnen de Kabinetsdoelstellingen die beogen lastenverlichting te realiseren.

## **Aanbevelingen**

512 Onze aanbevelingen zijn op verschillende niveaus beschreven. Allereerst volgen enkele aanbevelingen op het integriteitsinstrumentarium als geheel. Daarna volgen aanbevelingen over de inhoud van het instrumentarium en de implementatie.

- 513 Aanbevelingen in relatie tot het integriteitsinstrumentarium als geheel:
- o De balans tussen het integriteitsinstrumentarium en de hieruit volgende (administratieve) lasten dient vanuit politiek bestuurlijke context te worden vastgesteld;
  - o In onze visie dient de uitbreiding van de Beleidsregels en het in te zetten integriteitsinstrumentarium afgewogen te worden tegen de verwachte risico's bij aanbesteding;
  - o Uniformeer het gekozen integriteitsinstrumentarium voor alle aanbestedende diensten en alle sectoren.
- 514 Aanbevelingen in relatie tot de inhoud van het integriteitsinstrumentarium:
- o Positioneer de integriteitsmaatregelen duidelijker ten opzichte van elkaar en geef de doelstelling van iedere maatregel aan;
  - o Los de juridische en aanbestedingstechnische onvolkomenheden in de Beleidsregels op;
  - o Het moment van opvragen van bewijsmiddelen dient zowel te passen binnen de juridische als de praktische context.
- 515 Aanbevelingen in relatie tot de implementatie van het integriteitsinstrumentarium:
- o Integreer de teksten uit de Beleidsregels in de nieuwe Aanbestedingswet;
  - o Bezie de ontwikkeling van het integriteitsinstrumentarium in het licht van de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem;
  - o Zorg bij invoering voor adequate informatievoorziening en een proactieve benadering van aanbestedende diensten en gegadigden.

### **Aanbevelingen in relatie tot het integriteitsinstrumentarium als geheel**

#### **De balans tussen het integriteitsinstrumentarium en de hieruit volgende (administratieve) lasten dient vanuit politiek bestuurlijke context te worden vastgesteld**

516 Het Kabinetsstandpunt dat de overheid geen zaken doet met niet-integere leveranciers is volstrekt helder, maar tot welke extra last mag dit leiden? Het gevolg van dit standpunt is dat iedere aanbestedende dienst moet vaststellen of gegadigden integer zijn en als wordt vastgesteld dat een gegadigde niet-integer is, uitsluiting het gevolg moet zijn.

517 De definitie van integriteit is niet eenvoudig te vertalen naar een algemeen geldend beoordelingsinstrumentarium, hoewel de Beleidsregels naar onze mening daar wel een goede aanzet voor zijn. Toch zal de toepassing van de Beleidsregels in de praktijk niet tot uniforme invulling van integriteit in relatie tot aanbesteden leiden. De discretionaire bevoegdheid van een aanbestedende dienst zorgt ervoor dat de – in sommige gevallen niet eenvoudig te maken – afweging of uitsluiting dient plaats te vinden elke keer verschillend kan uitpakken. Dat lijkt niet in lijn te zijn met het Kabinetsstandpunt.

518 Daarbij geldt dat wil een aanbestedende dienst volledig zeker zijn dat hij zaken gaat doen met een integere gegadigde hij niet voldoende heeft aan een eigenverklaring. Bewijsmiddelen, en in sommige gevallen een uitgebreide screening, geven meer zekerheid. Dit resulteert echter wel in toenemende lasten voor gegadigden en voor de aanbestedende dienst. De vraag is dan of een dermate zware maatregel nog wel in verhouding staat tot het doel van het instrument.

519 Mede vanwege de andere Kabinetsdoelstelling om lastenverlichting en ontbureaucratisering te realiseren, stellen wij voor dat de beleidsmaker vaststelt of het te hanteren integriteitsinstrumentarium in lijn is met zowel de lastenbeperking als de risicobeheersing op het vlak van integriteit.

### **In onze visie dient de uitbreiding van de Beleidsregels en het in te zetten integriteitsinstrumentarium afgewogen te worden tegen de verwachte risico's bij aanbesteding**

520 Wij zijn van mening dat een vorm van integriteitstoetsing bij iedere aanbesteding, ongeacht de sector, de inhoud van de aanbesteding of overheidsorganisatie dient plaats te vinden. De *zwaarte* van de toets, dient naar onze mening wel in verhouding te staan tot de aard, omvang en risicoprofiel van de aanbesteding. Wij stellen voor de integriteitstoets in 3 categorieën, waarbij de eerste de minst zware is en de derde de zwaarste is, op te delen.

521 De integriteitstoets in categorie I dient bij *alle*<sup>61</sup> Europese aanbestedingen, bij alle aanbestedende diensten en in alle sectoren te worden uitgevoerd. De inhoud van stap I is dat aanbestedende diensten toetsen of een gegadigde voldoet aan de uitsluitingsgronden, waarbij de gegadigde in de vorm van een eigenverklaring hierop antwoord geeft.

---

<sup>61</sup> In het kader van de discussie rondom het definiëren van regelgeving onder de drempelwaarde voor Europese aanbestedingen, kan deze categorie ook worden uitgebreid met aanbestedingen onder de drempelwaarde.



522 De integriteitstoets in categorie 2 wordt alleen uitgevoerd indien een aanbestedende dienst van mening is dat de aard, omvang en het risicoprofiel van een aanbesteding zodanig is dat er bovenop de toets in stap 1 er een extra maatregel nodig is om meer zekerheid te krijgen omtrent de integriteit van de gegadigde. In stap 2 worden van *alle* gegadigden de bewijsmiddelen opgevraagd ter toetsing of de ingediende eigenverklaring juist is ingevuld.

523 Aanbestedingen waarbij de aanbestedende dienst het noodzakelijk lijkt om stap 2 uit te voeren, kunnen aanbestedingen zijn waarbij er een langdurig contract wordt afgesloten of wanneer de aanbesteding een hoge waarde heeft. In deze gevallen wil de aanbestedende dienst met een hogere mate van zekerheid vaststellen of de gegadigde integer is. Deze stap zal naar onze verwachting in ca. 20% tot 40% van de gevallen worden toegepast.

524 De integriteitstoets in categorie 3 wordt alleen in uitzonderingsgevallen toegepast. Bij deze toets wordt een uitgebreide screening, bijvoorbeeld door bureau BIBOB, uitgevoerd. De aanbestedende dienst kan deze toets alleen doen, als hij de integriteitstoets uit categorie 1 en 2 heeft uitgevoerd. De aanbestedende dienst is niet verplicht om deze toets uit te voeren, maar dient zelf de afweging te maken of hij het nodig acht.

525 De motieven die een aanbestedende dienst kan hebben om een uitgebreid screeningsonderzoek te laten uitvoeren, kunnen tweeledig zijn:

- o **Preventief:** de aard, omvang en risicoprofiel van een aanbesteding is zodanig dat de aanbestedende dienst het onvoldoende vindt om alleen de integriteitsmaatregelen uit categorie 1 en 2 uit te voeren. De aanbestedende dienst stelt dit vast voordat de aanbesteding start. Het screeningsonderzoek wordt uitgevoerd voordat de selectie- of gunningsbeslissing wordt genomen bij hetzij alle gegadigden (bij een procedure met voorselectie) of bij de gegadigde(n) die in aanmerking komen voor gunning (bij een openbare procedure);
- o **Ad hoc:** als de aanbestedende dienst op basis van de integriteitsmaatregelen uit categorie 1 en 2 voor één of meerdere van de gegadigden onvoldoende vertrouwen heeft in de aangeleverde informatie, dan kan hij besluiten om alsnog een screeningsonderzoek te laten uitvoeren voordat hij een selectie- of gunningsbeslissing neemt.

526 De integriteitstoets in categorie 3 zal slechts in een beperkt aantal gevallen worden uitgevoerd en zal dan ook sporadisch voorkomen.

## **Uniformeer het gekozen integriteitsinstrumentarium voor alle aanbestedende diensten en alle sectoren**

527 Uniformiteit van de invulling van het instrumentarium zorgt ervoor dat voor iedere aanbestedende dienst en voor iedere gegadigde helder is hoe met integriteitsbeoordeling bij aanbestedingen moet worden omgegaan. Enerzijds helpt dit de lasten te beperken en zorgt ervoor dat gegadigden zoveel mogelijk bij iedere aanbesteding eenduidig worden beoordeeld.

528 Anderzijds zal dit de implementatie van het instrumentarium vereenvoudigen. Doordat het instrumentarium per sector en per overheidsdienst niet meer verschillend is ingevuld, zal dit leiden tot een betere borging van de praktische toepassing en wordt een 'lappendeken' van regelgeving op dit terrein voorkomen.

## **Aanbevelingen in relatie tot de inhoud van het integriteitsinstrumentarium**

### **Positioneer de integriteitsmaatregelen duidelijker ten opzichte van elkaar en geef de doelstelling van iedere maatregel aan**

529 De verschillende integriteitsmaatregelen in het instrumentarium dienen duidelijk te zijn gepositioneerd ten opzichte van elkaar. Dit kan door de eerder genoemde relatie tussen het risicoprofiel van een aanbesteding en de te kiezen integriteitsmaatregel duidelijk te definiëren (de drie categorieën).

530 Daarnaast kunnen de integriteitsmaatregelen verschillende doelen hebben. Het beoordelen of een gegadigde voldoet aan de uitsluitingsgronden is een toets ten tijde van de aanbesteding. De bewijsmiddelen die hierbij geleverd kunnen worden, geven meer zekerheid over de juistheid van een ingevulde eigenverklaring.

531 Het screeningsonderzoek, de maatregel in categorie 3, kan echter twee doelen hebben. Enerzijds levert dit (mogelijk) meer informatie op dan de formele bewijsmiddelen, of een gegadigde voldoet aan de uitsluitingsgronden. Daarnaast zou een screeningsonderzoek informatie kunnen opleveren die niet direct tot uitsluiting van een gegadigde hoeft te leiden, maar wel van dusdanige aard is dat een aanbestedende dienst maatregelen wil treffen. Een maatregel kan zijn dat in de af te sluiten overeenkomst nadere bepalingen worden overeengekomen om bijvoorbeeld meer managementinformatie aangeleverd te krijgen over tussentijdse resultaten.

532 Het screeningsonderzoek heeft dan niet alleen als doel het toetsen van de formele uitsluitingsgronden, wat grotendeels ook wordt afgedekt door het aanleveren van bewijsmiddelen, maar ook het karakter van een risicoanalyse. Voor een aanbestedende dienst dient wel helder te zijn dat een screeningsonderzoek ook informatie kan opleveren voor contractuele maatregelen. Dit past dan ook uitstekend bij een screeningsonderzoek met preventief karakter.

### **Los de juridische en aanbestedingstechnische onvolkomenheden in de Beleidsregels op**

533 Bij het uitbreiden van de toepassing van de Beleidsregels, dienen de juridische en aanbestedingstechnische onvolkomenheden te worden opgelost. Grotendeels kan dit gebeuren door enkele praktische aanpassingen, zoals het aanpassen van de formulering dat alleen bij 'de vijf beste gegadigden de bewijsmiddelen dienen te worden opgevraagd' in de volgende vorm: 'van alle gegadigden dienen de bewijsmiddelen te worden opgevraagd'. Een ander voorbeeld is het aanpassen van de huidige eigenverklaring.

534 Een ander deel van de, met name juridische, aandachtspunten zullen in de praktijk moeten worden opgelost door zorgvuldige toepassing van de integriteitsmaatregelen en het opdoen van ervaring met integriteitsbeoordelingen, de relatie tussen de aanbestedende dienst en Bureau BIBOB en het ontwikkelen van 'best practice' voor bijvoorbeeld de 'aanwijzing voor fraude'.

### **Het moment van opvragen van bewijsmiddelen dient zowel te passen binnen de juridische als de praktische context**

535 Het moment van opvragen van de bewijsmiddelen bij gegadigden, alleen noodzakelijk indien vanuit het risicoprofiel van de aanbesteding dit nodig wordt geacht, kan stuiten op praktische en juridische bezwaren. Eerder hebben wij al genoemd dat de beperking van het aantal gegadigden waarvan de bewijsmiddelen dienen te worden aangeleverd zich niet verhoudt met de werking van een aanbesteding. Deze formulering dient dan ook te worden losgelaten.

536 Omdat wij aanbevelen om niet in alle gevallen de bewijsmiddelen op te vragen, maar alleen indien de aard, omvang en risicoprofiel van een aanbesteding dit vereisen, zal het aantal aanbestedingen waarbij de bewijsmiddelen worden opgevraagd beperkt zijn (ca. 20% tot 40% van de gevallen). Dit beperkt de administratieve lasten.

537 Als er wel om bewijsmiddelen wordt gevraagd (categorie 2), dan stellen wij voor dit op de volgende momenten in een aanbesteding uit te voeren:

- o Bij procedures met een voorselectie (niet-openbare procedure, concurrentiegerichte dialoog, onderhandelingsprocedure), dienen naar onze mening de bewijsmiddelen direct bij het indienen van de aanvraag tot deelneming door alle gegadigden te worden ingediend. In praktische zin is de doorlooptijd van de beoordeling van ingediende informatie niet langer dan in de huidige situatie veelal het geval is en kan een volledig besluit worden genomen over de uitgevoerde beoordeling zonder ingewikkelde voorbehouden worden genomen;
- o Bij openbare procedures dienen naar onze mening de bewijsmiddelen bij het indienen van de offerte/inschrijving te worden ingeleverd. Ook hierbij geldt dat de doorlooptijd van de beoordeling hierdoor niet wordt vertraagd en dat een gunningsbesluit onder opschortende voorwaarden kan worden genomen zonder extra voorbehouden omtrent de juistheid van eventueel aan te leveren bewijsmiddelen.

## **Aanbevelingen in relatie tot de implementatie van het integriteitsinstrumentarium**

### **Integreer de teksten uit de Beleidsregels in de nieuwe Aanbestedingswet**

538 De leesbaarheid, en daarmee de acceptatie, kan worden vergroot door de beschrijving van het integriteitsinstrumentarium te integreren met de inhoud van de nieuwe Aanbestedingswet. De plaats in de aanbestedingswet van de uitsluitingsgronden, zou naar onze mening geschikt zijn om de integriteitsbeoordeling te beschrijven.

539 In de toelichting op de Aanbestedingswet kan een uitgebreide toelichting worden gegeven op de werking van het integriteitsinstrumentarium. Deze beschrijving dient voldoende handvatten te bieden om onder andere de positionering van de verschillende integriteitsmaatregelen van elkaar te onderscheiden.

540 De standaardverklaring en voorstellen voor teksten om op te nemen in de aankondiging, selectieleidraad of aanvraag tot deelneming kunnen als bijlage worden opgenomen van de regelgeving.

### **Bezie de ontwikkeling van het integriteitsinstrumentarium in het licht van de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem**

541 De keuze van de integriteitsmaatregel in relatie tot het risicoprofiel van de aanbesteding dient te leiden tot het voorkomen van onnodig hoge lasten. Een tweede maatregel die tot lastenbeperking kan leiden op het vlak van de eigenverklaring en de bewijsmiddelen, is het toepassen van een aanbestedingssysteem. In deel IV van dit rapport zijn de conclusies en aanbevelingen voor de invoering van een aanbestedingssysteem beschreven.

542 In het aanbestedingssysteem zou een vereenvoudiging van het verkrijgen van de bewijsmiddelen kunnen worden gerealiseerd in samenspraak met de bewijsleverende instellingen. Dit kan door op het gebied van de uitsluitingsgronden te werken met een certificaat.

### **Zorg bij invoering voor adequate informatievoorziening en een proactieve benadering van aanbestedende diensten en gegadigden**

543 Omdat het invoeren van een integriteitsinstrumentarium gevolgen heeft voor de werkwijze van aanbestedende diensten en gegadigden, dient veel aandacht te worden besteed aan goede informatie over de werking. Een praktische handleiding die breed wordt verspreid over de gevolgen van invoering helpt hierbij.

544 Een proactieve benadering van aanbestedende diensten en gegadigden is noodzakelijk om alle organisaties te bereiken. Dit kan door presentaties te houden in bestaande netwerken, bij aanbestedende diensten pilots te organiseren waarbij de nieuwe werkwijze wordt toegepast en een helpdesk te organiseren.

545 Deze aanbeveling lijkt evident, maar omdat de huidige Beleidsregels (nog) onvoldoende goed zijn geïmplementeerd, dient dit onderwerp niet te worden onderschat.

## Deel III: Lastenverlichting, proportionaliteit en shortlisting

# I Inleiding

I01 Dit hoofdstuk is de inleiding van deel III van de rapportage, waarin methoden worden besproken om de (administratieve) lasten van aanbesteden te verminderen en om de mededinging op overheidsopdrachten te optimaliseren. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Achtergrond en doelstelling;
- o Onderzoeksvragen;
- o Aanpak;
- o Leeswijzer.

## **Achtergrond en doelstelling**

I02 Zoals gezegd staan lastenreductie en optimale mededinging in dit hoofdstuk centraal. Met betrekking tot lastenreductie wordt ingegaan op de harmonisatie van selectiecriteria en de toepassing van eigenverklaringen als manieren om lasten te verminderen. Een derde manier om tot lastenreductie te komen, namelijk de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem, wordt separaat besproken in deel IV van dit rapport.

I03 Met betrekking tot optimalisatie van de mededinging op overheidsopdrachten gaat dit hoofdstuk in op manieren om disproportionele eisen tegen te gaan en op de wijze waarop shortlists worden opgesteld in de niet-openbare procedure. Beide onderwerpen, proportionaliteit en shortlisting, gaan over criteriumkeuze (welk selectiecriteria is relevant om te gebruiken?) en normstelling (aan welke norm moet een gegadigde voldoen om geselecteerd te worden).

I04 Bovengenoemde onderwerpen worden in dit deel van het rapport uitgewerkt, waarbij wordt geadviseerd over de beste wijze van implementatie, dat wil zeggen met het meeste beoogde effect en de minste ongewenste bijwerkingen. De reden dat de onderwerpen bij elkaar worden behandeld is dat ze allemaal betrekking hebben op de wijze waarop selectiecriteria worden toegepast bij de selectie van gegadigden. Dat kan zijn bij het maken van de juiste keuze voor criteria, bij de formulering ervan of de uitwerking van de norm, ofwel in de manier waarop met bewijsmiddelen wordt omgegaan.

## **Onderzoeksvragen**

I05 De onderzoeksvragen zijn in deel I van dit rapport al beknopt beschreven. Hieronder volgen per onderdeel de uitgewerkte onderzoeksvragen.

## Harmonisatie selectiecriteria

106 Harmonisatie van selectiecriteria kan voorkomen dat 'onnodige' eisen worden gesteld of onnodige informatie wordt gevraagd aan inschrijvende partijen, en bewerkstelligt dat criteria op dezelfde manier worden opgesteld. Dit beperkt de lasten voor inschrijvers en aanbesteders. De volgende onderzoeksvragen zullen worden beantwoord:

- o Welke selectiecriteria worden frequent gebruikt door Nederlandse aanbestedende diensten en zijn deze in lijn met de Europese aanbestedingsrichtlijnen?
- o Welke bestaande standaarden voor selectiecriteria zijn bekend in Nederland?
- o Welke, veelvoorkomende, selectiecriteria lenen zich voor harmonisatie?
- o Op welke wijze kunnen deze selectiecriteria concreet worden geharmoniseerd?
- o Wat zijn de effecten op de lasten van de aanbestedende dienst en inschrijvende partijen?
- o Wat zijn de overige voor- en nadelen (zoals praktische en juridische haalbaarheid en draagvlak)?

## Toepassing van eigenverklaringen

107 Het beleidsvoornemen is een 'brede toepassing' van eigenverklaringen in Europese aanbestedingstrajecten. In dit onderzoek zullen de volgende vragen worden beantwoord:

- o Hoe vaak wordt de methodiek van eigenverklaringen al toegepast bij Europese aanbestedingen?
- o Voor welke informatie die in het kader van overheidsopdrachten wordt gevraagd, lenen eigenverklaringen zich?
- o Wat zijn de effecten op de lasten van de aanbestedende dienst en inschrijvende partijen?
- o Wat zijn juridische en overige knelpunten met betrekking tot eigenverklaringen?
- o Op welke manier kunnen eventuele knelpunten en risico's worden weggenomen en kan worden voorkomen dat een inschrijvende partij ten onrechte wordt geselecteerd dan wel uitgesloten?

## Proportionaliteit van selectie-eisen

108 Proportionaliteit zit niet alleen in de gestelde eisen zelf, de normstelling, maar ook in de relevantie van de eisen die worden gesteld. De totale set van selectiecriteria moet in verhouding staan tot de aard en de omvang van de opdracht.

- o Is normering van selectie-eisen een effectieve en haalbare remedie tegen disproportionaliteit?
- o Zo ja, voor welke eisen en typen aanbesteding zou normering relevant zijn, en hoe zouden de normen eruit moeten zien?
- o Welke (overige) remedies, bijvoorbeeld vanuit buitenlandse ervaringen of vanuit de literatuur, zouden toepasbaar zijn in de Nederlandse situatie?
- o Wat zijn de effecten op de lasten van de aanbestedende dienst en inschrijvende partijen?



- o Wat is de beste remedie tegen disproportionaliteit, gelet op het effect op de lasten, de mededinging, de praktische en juridische haalbaarheid en het draagvlak onder gebruikers?
- o Op welke wijze kan deze methode het beste worden vastgelegd in de wetgeving?

## Shortlisting

109 Met betrekking tot shortlisting worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

- o Welke alternatieve methoden voor het gebruik van shortlistcriteria worden in het buitenland toegepast en wat zijn de ervaringen daarmee?
- o Welke (overige) alternatieven zouden toepasbaar zijn in de Nederlandse situatie?
- o Wat zijn de voor- en nadelen van elk van de alternatieven, gelet op de praktische en juridische haalbaarheid, het draagvlak onder gebruikers en het effect op de mededinging?

## Aanpak

110 Per onderdeel wordt hieronder de gebruikte aanpak beschreven. In deel I van dit rapport zijn de telkens terugkerende 'bouwstenen' uit de aanpak reeds besproken.

## Harmonisatie selectiecriteria

111 Voor het uitvoeren van dit onderdeel is de volgende aanpak gevolgd:

- o Inventarisatie van selectiecriteria die in Nederland worden toegepast aan de hand van een gerichte mailing aan verschillende aanbestedende diensten (selectie aan de hand van de TED-database) met het verzoek om ten behoeve van het onderzoek hun selectiedocumenten ter beschikking te stellen. De selectie omvat honderd aanbestedingen, gespreid over Werken, Leveringen en diensten. Meer informatie hierover vindt u in het volgende hoofdstuk;
- o Deskresearch naar bestaande standaarden voor selectiecriteria. Hierbij is onder andere geput uit openbare rapportages met betrekking tot toepassing van criteria, zoals handreikingen, beleidsdocumenten en richtlijnen voor aanbestedingen onder de drempelwaarden van Europese aanbestedingen. Waar nodig zijn aanvullende (telefonische) interviews gehouden;
- o Effectmeting (administratieve) lasten;
- o Juridisch onderzoek;
- o Uitwerking van een harmonisatievoorstel;
- o Toetsing van de voorstellen bij experts en vertegenwoordigers uit het aanbestedingsveld.

## Toepassing van eigenverklaringen

112 Op de volgende wijze zijn de onderzoeksvragen beantwoord:

- o Een inventarisatie van de praktijktoepassing in Nederland van eigenverklaringen. Hiervoor is gebruikgemaakt van de genoemde inventarisatie van toegepaste selectiecriteria;

- o Uitwerking, mede op basis van deze inventarisatie, van een voorstel voor de toepassing van eigenverklaringen;
- o Effectmeting (administratieve) lasten;
- o Juridisch onderzoek;
- o Toetsing van de voorstellen bij experts en vertegenwoordigers uit het aanbestedingsveld.

### **Proportionaliteit van selectie-eisen**

I 13 Voor dit onderdeel is de volgende aanpak gevolgd:

- o Deskresearch naar remedies tegen disproportionaliteit in het buitenland;
- o Een beknopte studie naar relevante literatuur en artikelen met betrekking tot disproportionaliteit;
- o De uitwerking van ideeën die zijn opgedaan tijdens informatieverzameling. Hierbij wordt onder ander gelet op:
  - Het effect op de mededinging;
  - De praktische en juridische haalbaarheid van de nummering;
  - De praktische uitwerking;
  - Het verwachte effect van de beleidsopties op de (administratieve) lasten van aanbestedende diensten en inschrijvende partijen;
- o Toetsing van de voorstellen bij experts en vertegenwoordigers uit het aanbestedingsveld;
- o Advisering over de beste wijze van implementatie in het nieuw juridisch kader.

### **Shortlisting**

I 14 De onderzoekers hebben, bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen, op de volgende manieren input verzameld:

- o Deskresearch naar alternatieven voor shortlisting die in het buitenland worden gebruikt;
- o Schriftelijke vragen aan vertegenwoordigers van coördinerende overheidsorganen in verschillende landen, en van het Directoraat-Generaal Interne Markt in Brussel;
- o Inventarisatie van toegepaste shortlistcriteria bij de honderd onderzochte aanbestedingen;
- o Juridisch onderzoek.

### **Leeswijzer**

I 15 Deel III van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- o Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van hoe selectiecriteria in de praktijk worden gebruikt. Dit geeft input voor de overige hoofdstukken;
- o Hoofdstuk 3 maakt een onderbouwde afweging van verschillende maatregelen die kunnen worden genomen om een lastenreductie in de selectiefase te bewerkstelligen en het stellen van disproportionele eisen te voorkomen;

- o Hoofdstuk 4 gaat in op de manier waarop maatregelen het beste kunnen worden geïmplementeerd in een juridisch kader;
- o Hoofdstuk 5 beschrijft een uitgewerkt voorstel voor de harmonisatie van selectiecriteria;
- o Hoofdstuk 6 heeft in zijn geheel betrekking op shortlisting;
- o Hoofdstuk 7 geeft een overzicht van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen op basis van de analyses en uitwerkingen in dit deel.

## 2 De selectiefase in de praktijk

201 In hoofdstuk wordt verslag gedaan van een inventarisatie van selectiecriteria die gebruikt zijn bij honderd Europese aanbestedingen uit 2004. Aan de hand van de resultaten wordt een beeld geschetst van de diversiteit aan selectiecriteria die in de praktijk worden toegepast. Tevens kan hieruit (mede) worden opgemaakt welke criteria zich mogelijk lenen voor harmonisatie.

202 Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Inleiding;
- o Resultaten algemeen;
- o Integriteit en Uitsluiting;
- o Economische en financiële draagkracht;
- o Technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid;
- o Toegankelijkheid voor MKB.

203 In bijlage C bij dit rapport is achtergrondinformatie opgenomen betreffende:

- o De onderzoeksopzet en de respons;
- o De complexiteit van de onderzochte aanbestedingen;
- o De arbeidsintensiteit van aanbestedingen per categorie;
- o Verdere verdieping op een aantal selectiecriteria.

### **Inleiding**

204 De Europese Richtlijnen voor Overheidsopdrachten vormen de basis voor de selectiecriteria die aanbestedende diensten kunnen gebruiken om gegadigden te selecteren. De onderzochte aanbestedingen zijn uitgevoerd onder de Richtlijn Diensten (92/50/EEG waarin opgenomen 97/52/EEG), de Richtlijn Werken (93/37/EEG waarin opgenomen 97/52/EEG) en de Richtlijn Leveringen (93/36/EEG waarin opgenomen 97/52/EEG).

205 Hoe deze honderd aanbestedingen zijn verdeeld over de overheidssectoren (Rijk, Provincies, Gemeenten, Waterschappen en Publiek rechtelijke instellingen (PRI's)), de gebruikte Richtlijnen en type procedure is aangegeven in hiernavolgende tabel.

Categorie AD		Type procedure					
		Openbaar			Niet-openbaar		
		Levering	Dienst	Werk	Levering	Dienst	Werk
Rijk		5	6	5	6	4	5
Provincies		3	2	3	2	3	1
Gemeenten		4	5	5	4	3	4
Waterschappen		3	2	4	1	2	1
PRI's		2	3	3	2	4	3

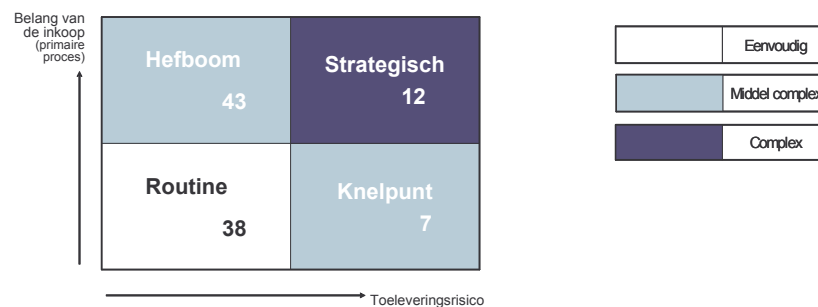
Tabel 2: overzicht van de honderd onderzochte aanbestedingen

206 Tevens is per aanbesteding de 'complexiteit' bepaald, als mogelijke verklaring voor verschillen in de selectiecriteria die gehanteerd worden door aanbestedende diensten. De complexiteit van een aanbesteding wordt uitgedrukt aan de hand van een variant van de Kraljic matrix<sup>62</sup>.

Aanbestedingen zijn ingedeeld op twee assen:

- o Het belang van de inkoop;
- o Het toeleveringsrisico.

207 De spreiding van de aanbestedingen over de complexiteitsmatrix is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 4: verdeling van de aanbestedingen over de complexiteitsmatrix

208 Van de honderd geselecteerde aanbestedingen is de aankondiging in de TED geraadpleegd. Waar deze onvoldoende aanknopingspunten bood, is de selectieleidraad of de offerteaanvraag opgevraagd. Vervolgens is per hoofdcriterium geregistreerd welke selectie-eisen er zijn gesteld en welk bewijs gevraagd werd. De hoofdcriteria zijn:

- o Integriteit en uitsluiting;
- o Economische en financiële draagkracht;
- o Technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid.

<sup>62</sup> Kraljic, P.: Purchasing Must Become Supply Management. Harvard Business Review 61, September–October, 109–117 (1983). In bijlage C wordt hier nader op deze indeling ingegaan.

209 Eerst zal een aantal algemene resultaten besproken worden. In de daarna volgende paragrafen wordt per hoofdcriterium ingezoomd op de resultaten.

## Resultaten algemeen

*Hoeveel vragen worden er gesteld en hoeveel instanties dienen te worden benaderd?*

210 In totaal zijn er voor de honderd aanbestedingen 1160 vragen gesteld waarbij 305 keer een instantie geraadpleegd diende te worden voor het verkrijgen van bewijsmiddelen. Voorbeelden hiervan zijn een uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel, een goedkeurende verklaring van een accountant of een tevredenheidsverklaring van een opdrachtgever.

	Aantal vragen	Aantal benodigde instanties
Eenvoudig	11,4	2,6
Middel complex	10,9	3,1
Complex	13,8	3,0

Tabel 3: gemiddeld aantal gestelde vragen en het gemiddelde aantal benodigde instanties per aanbesteding

211 Het totale aantal gestelde vragen per aanbesteding verschilt niet erg veel bij aanbestedingen die op het kenmerk complexiteit verschillen. Bij complexe aanbestedingen worden de meeste vragen gesteld wat in lijn is met het belang van de aanbesteding.

*Hoe worden selectiecriteria gevraagd*

212 Het beeld dat ontstaan is na het onderzoeken van de honderd aanbestedingen is als volgt.

*1. Er worden veel verschillende vragen gesteld met hetzelfde doel*

213 Er worden veel verschillende vragen gesteld die hetzelfde doel beogen. Een voorbeeld hiervan is het criterium waarbij gekeken wordt naar de ervaring van een gegadigde. Hierbij kunnen financiële vragen gesteld worden (een omzet voor opdrachten gerelateerd aan deze aanbesteding) en/of er wordt gevraagd naar een lijst van referenties en/of er wordt gevraagd een aantal van deze referenties in detail uit te werken.

214 Een ander voorbeeld is het gebruik van financiële kengetallen waarmee bepaald kan worden of een gegadigde voldoende financieel draagkrachtig is. In veel verschillende aanbestedingen worden elke keer andere kengetallen gevraagd.

## *2. Gelijksortige vragen worden per keer anders geformuleerd*

215 Vragen die hetzelfde doel hebben en naar dezelfde soort informatie vragen worden in de aanbestedingen elke keer op een andere manier gevraagd. Een voorbeeld hiervan is het kunnen overleggen van een jaarrekening. Dit is een selectie criterium dat regelmatig gebruikt wordt. De exacte formulering en informatie vraag verschillen echter sterk. Verschillen zitten bijvoorbeeld in het aantal jaren waarover jaarrekeningen worden gevraagd, of er wel of geen accountantsverklaring moet worden meegeleverd en of er wel of niet kan worden volstaan met een uittreksel of eigenverklaring. Veelal is onduidelijk aan welk criterium de jaarverslagen precies zullen worden getoetst.

## *3. De structuur van de selectie leidraden is bij elke aanbestedende dienst anders*

216 In het format van de aankondiging van een aanbesteding bij de Tenders Electronic Daily database (TED) wordt gebruik gemaakt van een standaardindeling, die overeenkomt met de Richtlijnen. Het is logisch dat deze indeling ook wordt toegepast bij een selectie leidraad, een document dat veelal wordt gebruikt om eisen aan de gegadigde en de te doorlopen procedure in meer detail te beschrijven.

217 Tijdens het onderzoek viel op dat, behalve dat de standaardindeling van de aankondiging in enkele gevallen onjuist gebruikt wordt, deze indeling in de selectie leidraad vaak niet terug komt. Het is daardoor soms een zoektocht om te achterhalen wat de selectie criteria precies zijn, welke bewijsmiddelen daarvoor aangeleverd dienen te worden en hoe de opgeleverde informatie wordt beoordeeld door de aanbestedende dienst.

218 Uit dit onderzoek komt duidelijk naar voren waar gegadigden mee worstelen in de selectiefase van een aanbesteding. Dit zijn vooral de grote diversiteit in de aanbestedingsstukken en het tekort aan informatie om te bepalen of je een reële kans maakt om geselecteerd te worden.

### *Bijzonderheden*

219 Bij het onderzoeken van de aanbestedingsstukken zijn enkele bijzonderheden opgevallen:

- o In de standaardindeling van een aankondiging moet onderdeel III worden gebruikt om de selectie criteria voor de aanbesteding weer te geven. Bij 80% van de aanbestedingen echter is voor een gegadigde niet op basis van de aankondiging te bepalen of hij in principe geschikt is, en moet hij onderliggende stukken, zoals de selectie leidraad, opvragen. In het onderzoek bleek verder dat de term 'selectie leidraad' nog regelmatig verwarring veroorzaakt bij het opvragen van stukken. In sommige gevallen kregen de onderzoekers bijvoorbeeld in eerste instantie alleen het gedeelte van de aanbestedingsstukken dat over de gunning gaat;

- o Gunnings- en selectiecriteria worden vermengd, waarbij bijvoorbeeld gunningscriteria gebruikt worden als selectiecriteria (bijvoorbeeld een voldoende uitvoeringsplan voor de opdracht wordt als selectie-eis gesteld) en selectiecriteria in de gunningsfase worden beoordeeld als gunningscriteria (bijvoorbeeld referenties waar in de gunningsfase punten mee verkregen kunnen worden, terwijl het de geschiktheid van de inschrijver betreft en niet van de aanbidding);
- o Bij een aanbesteding die qua inhoud en selectiecriteria leek op een eerder aanbestede levering door dezelfde aanbestedende dienst, werd gesteld dat gegadigden die voor de vorige aanbesteding gekwalificeerd waren niet nogmaals alle bewijsmiddelen hoeven in te dienen maar slechts de wijzigingen hoeven aan te geven;
- o Bij een andere (niet-openbare) aanbesteding werden drie selectiefases gehanteerd. De eerste fase was een preselectie waarbij de aanmeldingen getoetst werden op juridische en economische eisen en op uitsluitingsgronden. In de tweede fase dienden gegadigden hun geschiktheid voor de opdracht aan te tonen aan de hand van ervaringsgegevens. In de laatste fase werd door middel van een verificatieproef achterhaald of de tot dan toe geselecteerde bureaus het minimaal vereiste kwaliteitsniveau halen bij het uitvoeren van een testopdracht.

## **Integriteit en uitsluiting**

220 In deze paragraaf worden de selectiecriteria behandeld die genoemd worden in artikel 29 en 30 van de Richtlijn Diensten, respectievelijk artikel 20 en 21 voor Leveringen en artikel 24 en 25 voor Werken.

221 Met behulp van deze artikelen kan een gegadigde worden uitgesloten van deelname aan een aanbesteding, indien één of meer van de onderstaande zaken van toepassing zijn op de gegadigde:

- o Onderneming is in staat van faillissement, vereffening of in surseance van betaling;
- o Voor de onderneming is faillissement of surseance van betaling aangevraagd;
- o Onderneming is betrokken geweest bij een veroordeling voor een delict waarin beroepsmoraliteit in gedrang is geweest;
- o Onderneming heeft een ernstige fout gemaakt tijdens uitvoering van het beroep;
- o Onderneming heeft niet voldaan aan verplichtingen op het gebied van belastingen en sociale verzekeringsbijdragen;
- o Onderneming is schuldig aan het verstrekken van valse verklaringen en inlichtingen in het kader van gevraagde bewijsmiddelen tijdens een aanbesteding;
- o Onderneming is niet ingeschreven in het beroeps- of handelsregister in het land van vestiging.

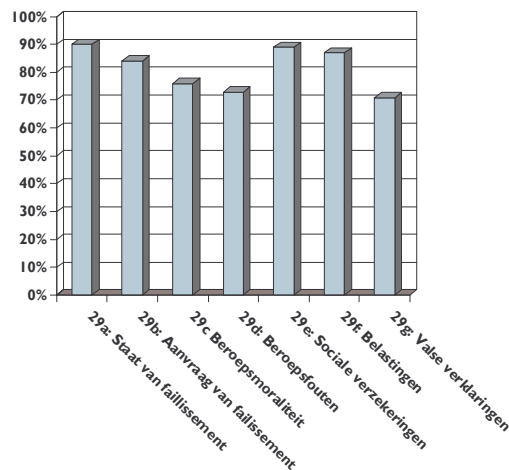
222 Voor de precieze omschrijving van artikelen wordt verwezen naar artikel 29 en 30 van de Richtlijn Diensten. In het vervolg wordt waar verwezen wordt naar artikel 29 en 30 van de Richtlijn Diensten ook bedoeld te verwijzen naar de vergelijkbare artikelen in de Richtlijnen Leveringen en Werken.



## Resultaten

223 In totaal zijn er in de honderd aanbestedingen op het onderdeel Integriteit en Uitsluiting 329 vragen gesteld waarbij in totaal 151 keer een instantie geraadpleegd diende te worden voor het verkrijgen van bewijsmiddelen. Bij aanbestedingen die als strategisch zijn aangemerkt, worden gemiddeld de meeste vragen gesteld (ruim 4 vragen per aanbesteding). Bij aanbestedingen door gemeenten dienen gemiddeld de meeste instanties (ruim 2 instanties per aanbesteding) geraadpleegd te worden in vergelijking met de overige sectoren.

224 In 82% van de onderzochte aanbestedingen wordt naar artikel 30 (Inschrijving in Kamer van Koophandel/beroepsregister) gevraagd. Dit wil zeggen dat in alle andere gevallen niet vastgesteld kan worden dat degene die de aanvraag tot deelneming of offerte heeft getekend, ook daadwerkelijk tekenbevoegd is. In 92% van de onderzochte aanbestedingen blijkt toepassing te zijn gegeven aan een of meer van de uitsluitingsgronden uit artikel 29.



Figuur 5: gebruik van subartikelen artikel 29

225 In bovenstaande tabel is verdeling weergegeven van het gebruik van artikel 29. Uit analyses blijkt dat in 58% van de aanbestedingen gevraagd wordt naar alle subartikelen (7 stuks) van artikel 29. In drie aanbestedingen wordt naast een eigenverklaring voor alle subartikelen, ook apart gevraagd naar enkele specifieke subartikelen.

226 In enkele gevallen zien we dat uitsluitingsgronden (vooral faillissement (29a) en belastingen (29f)) gebruikt worden in het gedeelte van de aankondiging of selectieleidraad waar de selectiecriteria met betrekking tot de economische en financiële draagkracht thuis horen.

227 Naast artikel 29 en 30 zijn we een aantal andere selectiecriteria tegengekomen:

- o Het vragen naar een vestigingsvergunning (13% van de aanbestedingen);
- o Het laten invullen van een geheimhoudingsverklaring (19% van de aanbestedingen);
- o Gebruik van of verwijzing naar beleidsregels integriteit en uitsluiting BIBOB of antecedenten onderzoek (19% van de aanbestedingen).

## **Economische en financiële draagkracht**

228 Deze paragraaf beschrijft het gebruik van selectiecriteria met betrekking tot de economische en financiële draagkracht van een gegadigde. Deze criteria zijn beschreven in artikel 31 van de Richtlijn Diensten, respectievelijk artikel 22 in de Richtlijn Leveringen en artikel 26 in de Richtlijn Werken.

229 De economische en financiële draagkracht van een gegadigde kan, volgens de Richtlijnen, worden aangetoond aan de hand van een of meer van de volgende referenties:

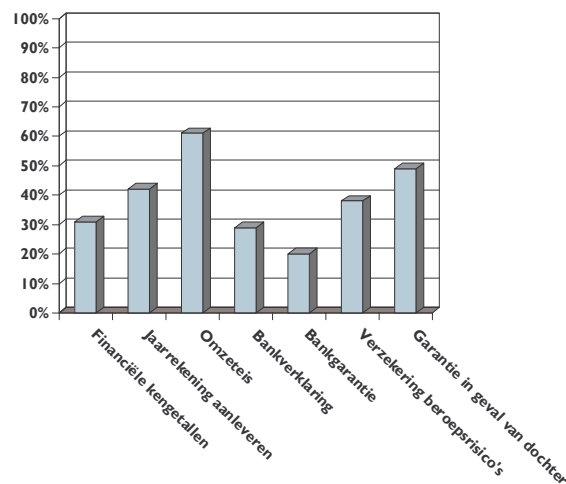
- o Passende bankverklaring of een bewijs van een verzekering tegen beroepsrisico's;
- o Overlegging van balansen of van uittreksels uit de balansen van de gegadigde/geïnteresseerde, indien de wetgeving van het land waar de gegadigde is gevestigd, de bekendmaking van balansen voorschrijft;
- o Een verklaring betreffende de totale omzet en de omzet betreffende opdrachtgerelateerde omzet, over de laatste drie boekjaren.

230 Deze opsomming is niet limitatief. Naast deze referenties mogen er ook naar eigen inzicht van de aanbestedende dienst zaken gevraagd worden die betrekking hebben op het aantonen van economische en financiële draagkracht, mits wordt voldaan aan de basisprincipes van aanbesteden (objectiviteit, transparantie). In het vervolg worden, indien wordt verwezen naar artikel 31 van de Richtlijn Diensten, ook de corresponderende artikelen bedoeld in de overige Richtlijnen.

## Resultaten

231 In totaal zijn er voor de honderd aanbestedingen met betrekking tot het hoofdcriterium economische en financiële draagkracht 328 vragen gesteld waarbij 83 keer een instantie geraadpleegd diende te worden voor het verkrijgen van bewijsmiddelen. Bij de aanbestedingen van Leveringen werden gemiddeld de meeste vragen gesteld en bij Werken de minste.

232 In de verschillende aanbestedingen wordt het meest frequent een omzetcriterium toegepast. Daarnaast wordt veel gebruik gemaakt van het criterium rondom artikel 2:403, eerste lid, B.W., waarin gevraagd wordt naar een verklaring van hoofdelijke aansprakelijkheid van de moedermaatschappij. Overigens is in veel gevallen niet duidelijk waarom een zogenaamde '403-verklaring' wordt gevraagd. Ook kan men vraagtekens plaatsen bij de proportionaliteit van het vragen van zo'n verklaring. Immers, in lang niet alle gevallen is het nodig dat hoofdelijke aansprakelijkheid van de moedermaatschappij wordt bedongen. In de onderstaande tabel wordt het gebruik van de overige criteria weergegeven.



Figuur 6: criteria financiële en economische draagkracht

233 Wat verder opvalt, is dat bij aanbestedingen van Werken vaker gevraagd wordt naar een bankgarantie dan bij aanbestedingen van Diensten en Leveringen (44% bij Werken respectievelijk 9% en 6% bij Diensten en Leveringen) en minder vaak naar verzekeringsbewijsmiddelen (9% ten opzichte van 56% en 50%). Dit laatste wordt verklaard doordat eisen met betrekking tot verzekeringen bij Werken (bijvoorbeeld een CAR-verzekering) vaak al in het bestek zijn opgenomen, waardoor deze eis niet meer in de selectiecriteria hoeft terug te komen.

### *Verdieping op financiële kengetallen*

234 Bij 31% van de aanbestedingen wordt gevraagd naar financiële kengetallen. De financiële kengetallen die vooral gevraagd worden zijn:

- o Current en quick ratio;
- o Solvabiliteitsratio;
- o Rentabiliteit.

235 Bij elke aanbesteding worden weer andere combinaties van deze en andere kengetallen gevraagd. In totaal zijn de onderzoekers, bij de 31 aanbestedingen waar gevraagd wordt naar kengetallen, 11 verschillende manieren van het vragen naar kengetallen tegengekomen. De combinatie die het meest voorkomt (7 aanbestedingen), bestaat uit de liquiditeit, solvabiliteit en de rentabiliteit van de gegadigde.

236 Het kengetal dat het meest frequent gevraagd wordt is de solvabiliteit. Dit kengetal wordt in 28 van de 31 aanbestedingen gebruikt om de financiële draagkracht te meten. Interessant om te zien is dat in slechts 7 aanbestedingen aantoonbaar sprake is van een minimumeis (openbare en niet-openbare procedure) of beoordelingsmethode (niet-openbare procedure) voor de kengetallen. In de andere gevallen blijkt uit de documentatie niet er wordt omgegaan met deze informatie. De documentatie voldoet daarmee niet aan de eisen van transparantie en objectiviteit zoals die gelden bij aanbestedingen.

237 In het algemeen kan worden gesteld dat het op waarde schatten en beoordelen van kengetallen van gegadigden bijzonder complex is en specifieke financiële ervaring en marktkennis vraagt. Kengetallen zijn al snel momentopnamen die mede afhangen van de marktsituatie in een bepaalde sector.

### *Verdieping op jaarrekening en daaraan gerelateerde criteria*

238 Bij het inzoomen op de jaarrekening zijn we diverse vragen tegen gekomen. Soms wordt er enkel gevraagd naar het opleveren van de (verkorte) jaarrekening. Soms worden ook specifieke getallen uit de jaarrekening gevraagd. Te denken valt dan aan totale omzet en vergelijkbare omzet, totale en vlottende passiva, eigen vermogen, langlopend vreemd vermogen, netto winst, winst op eigen vermogen, afschrijvingen, cash flow en netto winstmarge. Als extra zekerheid zien we ook dat er gevraagd wordt naar een accountantsverklaring op de jaarrekening of op de omzet gerelateerd aan het onderwerp van de aanbesteding.

239 Het aanleveren van omzetgegevens en de daaraan gekoppelde omzeteis wordt het meest gevraagd (61%). Slechts in zeven aanbestedingen staat aangegeven dat er punten worden toegekend aan de totale omzet. Daarvan is één aanbesteding een openbare aanbesteding. In 39% van alle aanbestedingen wordt er gevraagd naar omzet die gerelateerd is aan de dienstverlening. Dit laatste zegt meer over de ervaring van de gegadigde dan over de financiële afhankelijkheid ten opzichte van de opdrachtgever.

240 De periode waarover (gegevens uit) de jaarrekening gevraagd wordt, varieert van een tot drie jaar. Bij één aanbesteding werd naar gegevens over 5 jaar gevraagd. In 69% van de aanbestedingen wordt er naar gegevens over de afgelopen drie boekjaren gevraagd. Dit is in lijn met wat in de Richtlijn staat beschreven.

241 De omzeteis voor combinaties is vaak strenger dan voor individuele gegadigden. Een regel die we vaak zijn tegengekomen is dat per extra lid van de combinatie de minimumeis voor de omzet met 25% wordt verhoogd. Dus een combinatie van drie partijen levert een omzeteis op die anderhalf keer zo hoog ligt.

#### *Bijzonderheden*

242 In een aanbesteding (openbare procedure) werd aangegeven dat de financiële situatie getoetst zal worden door een extern marktanalyse bureau. De verkregen informatie uit dit onderzoek kan maatgevend zijn voor de bepaling van de financieel economische draagkracht. Dit is een goed voorbeeld waarin er klaarblijkelijk wel gedegen onderzoek wordt gedaan, maar waar geen minimumeisen staan vermeld en het dus onduidelijk is voor een gegadigde wat de uitkomst hiervan zal zijn voor zijn onderneming.

### **Technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid**

243 Deze paragraaf behandelt de selectiecriteria die worden gebruikt om de geschiktheid van een gegadigde te beoordelen op het gebied van vakkundigheid, efficiency, ervaring en betrouwbaarheid van een gegadigde. Volgens artikel 32 in de Richtlijn Diensten kan deze bekwaamheid, hierna te noemen technische bekwaamheid, op zeer verschillende manieren worden bewezen, onder andere door:

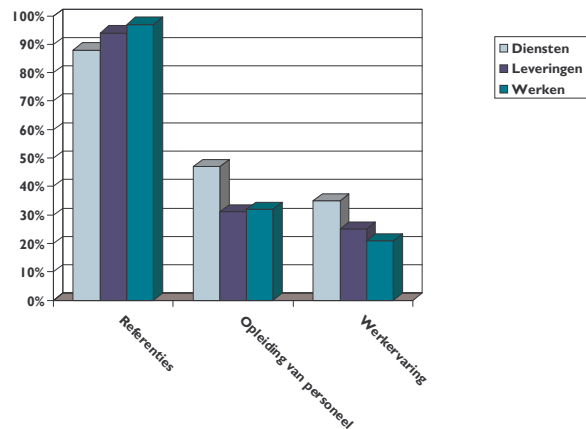
- o Het opvragen van referenties voor eerder uitgevoerde opdrachten;
- o Personeelsbezetting over afgelopen jaren;
- o Opgave studie- en beroepsdiploma's personeel;
- o De aanwezigheid en beschrijving van kwaliteitssystemen;
- o Een beschrijving van de aanwezige outillage.

244 De lijst met bewijsmiddelen verschilt afhankelijk van de Richtlijn die gehanteerd wordt. De hiernavolgende analyse is dan ook gedifferentieerd voor Diensten/Leveringen (artikel 23) en Werken (artikel 27).

## Resultaten

245 In totaal zijn er voor de honderd aanbestedingen op het onderdeel technische bekwaamheid 503 vragen gesteld waarbij 71 keer een instantie geraadpleegd diende te worden voor het verkrijgen van bewijsmiddelen, voornamelijk in de vorm van een tevredenheidsverklaring bij een eerdere opdrachtgever. De wijze waarop hiernaar gevraagd wordt is divers. We hebben aanbestedingen gezien waar er gebruik gemaakt wordt van een standaardformulier, aanbestedingen met een lijstje met punten die opgenomen dienen te worden in de tevredenheidsverklaring en aanbestedingen waar niet uit blijkt wat de inhoud hiervan moet zijn.

246 Bij aanbestedingen van Leveringen worden gemiddeld de meeste vragen gesteld en bij Werken de minste. Voor de selectiefase van de PRI's en de waterschappen dienen gemiddeld de meeste instanties geraadpleegd te worden. We zien dat in bijna alle aanbestedingen voor Werken gevraagd wordt naar referenties. Bij strategische aanbestedingen wordt in 100% van de aanbestedingen gevraagd naar referenties.



Figuur 7: criteria technische bekwaamheid

### *Verdieping referenties*

247 In meer dan de helft van de aanbestedingen voor Werken (53%) wordt naar een lijst van voornaamste opdrachten gevraagd. Dit komt even vaak voor bij openbare als bij niet-openbare aanbestedingen. Door het onvoldoende aangeven van het aantal gevraagde referenties, kan dit leiden tot enorme lijsten met afgeronde opdrachten.

248 Vaak wordt ook gevraagd om, naast het aanleveren van een lijst, een aantal referenties in detail te beschrijven. Bij Leveringen wordt er meestal (53%) om drie referenties gevraagd. Bij Werken en Diensten wordt slechts 24% en 33% van de aanbestedingen gevraagd om drie referenties. De gevraagde aantallen gedetailleerde referenties variëren tussen minimaal één en maximaal tien referenties. Bij 22 aanbestedingen wordt naar meer dan 3 referenties gevraagd

249 De periode waarover naar referenties gevraagd wordt is bij Leveringen in de meeste gevallen (73%) conform de Richtlijn Leveringen, namelijk drie jaar. Bij aanbestedingen voor Diensten is dit voor 20% van de aanbestedingen vijf jaar en bij 27% van de aanbestedingen worden referenties gevraagd over een niet nader gespecificeerde periode. In de Richtlijn Diensten wordt uitgegaan van een periode van drie jaar.

Bij aanbestedingen voor Werken wordt naar referenties gevraagd over een periode van drie (27%), vijf (45%) of zeven (9%) jaar. In 19% van de aanbestedingen voor Werken is de referentieperiode niet bepaald. In de Richtlijn Werken wordt uitgegaan van een periode van vijf jaar waarover referenties gevraagd mogen worden. Van de 33 Werken aanbestedingen zijn er 3 waarbij naar referenties over een periode van 7 jaar gevraagd wordt en zijn er 6 waar geen melding gemaakt wordt van de periode.

### *Verdieping overige criteria*

250 Naast referenties wordt regelmatig gevraagd naar de volgende certificaten op het gebied van kwaliteit, veiligheid en milieu:

- o ARBO of de werkomgeving (15%);
- o Management standaarden voor de kwaliteitsborging van de interne organisatie (ISO) (57%);
- o Milieucertificaten (17%);
- o Branchegerelateerde certificaten (bijvoorbeeld VCA in de bouw) (26%).

251 In de onderzochte aanbestedingen hebben we gezien dat in 27% van de aanbestedingen naast een certificaat ook een beschrijving van het kwaliteitssysteem vereist was.

252 Organisatievragen zijn vaak niet als selectie-eis geformuleerd, maar meer als eis dat deze informatie geleverd dient te worden. Dit leidt tot een groot aantal verschillende vragen zoals hieronder weergegeven.

Algemene beschrijving	Beschrijving medewerkers en middelen	Beschrijving serviceorganisatie
Organogram	Personeelsbeleid	Klantgerichtheid en klachtenafhandeling
Juridische bindingen	Wervingsbeleid	Visie op bepaalde onderwerpen
Samenwerkingsverbanden	Personeelsbeleid	Inhoudelijke resultaten afdelingen
Wijzigingen organisatie komende 6 maanden	Legitimatiebeleid	Orderportefeuille
marktaandeel	Opleidingskosten en mogelijkheden	
Kernactiviteiten	Verloopcijfers	

253 In totaal zijn we rond de 50 verschillende combinaties van bovenstaande vragen tegengekomen. Maar in feite is dit onderdeel bij elke aanbesteding weer anders, aangezien de invulling van de vragen in bovenstaande tabel ook nog kan verschillen.

254 In 30% van de aanbestedingen wordt gevraagd naar de omvang en een beschrijving van het personeel en/of de technische uitrusting. Ook deze vragen worden zeer divers geformuleerd. Naast het aanleveren van de personeelsomvang wordt er ook veel gevraagd naar een specifiekere omschrijving van de verschillende personeelsfuncties. Ook de periode waarover gegevens aangeleverd moeten worden, varieert bij de verschillende aanbestedingen. In veel gevallen is onduidelijk aan welke criteria deze informatie uiteindelijk getoetst zal worden.

## Toegankelijkheid voor MKB

255 De voorgaande paragrafen schetsen een beeld van de wijze waarop in de praktijk met selectiecriteria wordt omgegaan. Dit beeld laat zien voor soortgelijke opdrachten verschillende criteria worden gebruikt en dat de formulering en exacte informatievraag van selectiecriteria zeer divers is. Tevens zijn de relevantie en achterliggende doelstelling van selectiecriteria niet altijd helder.



256 Daarnaast is een veel gehoorde klacht dat de eisen die aanbestedende diensten aan gegadigden en inschrijvers stellen hoger zijn dan de aard en de omvang van de opdracht rechtvaardigt. Het MKB<sup>63</sup> zou daardoor vaak niet aan de bak komen bij overheidsopdrachten<sup>64</sup>. Dit beeld komt ook naar voren uit een recent uitgevoerde enquête onder ondernemers door VNO-NCW, waarin ondernemers wordt gevraagd naar hun ervaringen met het meedingen naar overheidsopdrachten<sup>65</sup>.

257 Afgezien van het punt van de, in de ogen van de ondernemingen, disproportionele eisen kunnen uit het onderzoek van VNO-NCW ook de volgende conclusies worden getrokken:

- o Het is niet alleen de hoogte van de eisen die een drempel vormt voor ondernemers om in te schrijven op overheidsopdrachten, maar vooral de tijdrovende papierwinkel eromheen;
- o Onevenwichtige juridische eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot aansprakelijkheid, en contractuele voorwaarden vormen soms ook een knelpunt voor het MKB;
- o Bij ervaringseisen is het probleem dat er te specifieke ervaring wordt geëist, bijvoorbeeld ervaring met overheidsopdrachten waar private opdrachten ook zouden volstaan.

258 Overigens geeft een aantal respondenten aan dat de eisen juist niet omlaag moeten, omdat er dan meer concurrentie zou ontstaan, met een prijsverlagend effect, en omdat dan ook bedrijven die lagere kwaliteit leveren meer kans zouden krijgen om een overheidsopdracht te winnen. Dit laatste zou leiden tot verschraling van het aanbod.

259 Een ander relevant onderzoek over de toegankelijkheid voor het MKB is een studie van de Europese Commissie, uitgevoerd door EIM Business and Policy Research<sup>66</sup>. Deze studie omvat de gehele Europese Unie. Wanneer de Nederlandse situatie wordt vergeleken met de overige EU-landen dan komt daaruit het volgende beeld naar voren:

- o Het percentage gewonnen opdrachten door middelgrote bedrijven ligt boven het Europese gemiddelde. Het percentage gewonnen opdrachten door kleine bedrijven ligt juist onder het gemiddelde;
- o Opdrachten van de Rijksoverheid worden relatief veel gewonnen door MKB-ers ten opzichte van andere EU-landen. Bij opdrachten van decentrale overheden is dit juist relatief laag;

---

<sup>63</sup> Onder het kleinbedrijf vallen alle ondernemingen met minder dan 50 werknemers. Bij het middenbedrijf zijn dat er tussen de 50 en 250.

<sup>64</sup> Zie bijvoorbeeld de 'Handreiking voor aanbestedingsbeleid', MKB-Amsterdam, 1 november 2004.

<sup>65</sup> 'Overheidsopdrachten? Vergeet het maar!', VNO-NCW, juli 2005. Overigens geeft dit onderzoek in onze visie geen representatief beeld van ervaringen met overheidsopdrachten, omdat met name naar negatieve ervaringen is gevraagd.

<sup>66</sup> 'The acces of SMEs to public procurement contracts', EIM Business and Policy Research, 22 maart 2004. Zie ook 'Meer MKB-bedrijven in openbare aanbestedingen?', EIM, augustus 2005.

- o Als grootste barrières voor toetreding van het MKB worden genoemd:
  - De administratieve druk;
  - Hoge eisen aan kwalificatie en certificering;
  - Te grote omvang van de aanbestedingen;
  - Onvoldoende en onduidelijke informatie in aankondigingen voor opdrachten.

260 Hoewel uit bovengenoemd onderzoek blijkt dat Nederland Europees gezien in de middenmoot zit qua toegankelijkheid voor het MKB, is er voldoende aanleiding om verbeteringen door te voeren. Als redenen waarom het goed is om de toegankelijkheid van het MKB tot de markt voor overheidsaanbestedingen te vergroten worden vaak genoemd:

- o Het vergroten van de concurrentie, hetgeen wellicht leidt tot een gunstiger prijsstelling voor aanbestedende diensten;
- o Kleine en middelgrote bedrijven hebben vaak minder overheadkosten waardoor zij een lagere kostprijs hebben;
- o MKB-ers kunnen innovatiever zijn dan grote bedrijven en over bijzondere specialismen beschikken;
- o Kleinere bedrijven zijn in het algemeen flexibeler bij het inspelen op wensen van de opdrachtgever.

261 In de hoofdstukken 3 tot en met 6 van dit deel van de rapportage wordt ingegaan op de vragen hoe disproportionele eisen kunnen worden voorkomen en hoe aanbestedende diensten er in een niet-openbare procedure voor kunnen zorgen dat zij de meest geschikte gegadigden selecteren voor de shortlist. Tevens gaan we in hoofdstuk 3 in op andere methoden om de toegankelijkheid voor het MKB te vergroten, zonder dat deze categorie ondernemingen expliciet wordt bevoordeeld bij het vergeven van overheidsopdrachten.

## 3 Alternatieven voor lastenverlichting en proportionaliteit

### Inleiding

301 In het voorgaande hoofdstuk is duidelijk naar voren gekomen dat er een grote diversiteit is aan selectiecriteria die worden gesteld in Europese-aanbestedingstrajecten, hetgeen leidt tot hoge lasten voor aanbestedende diensten en gegadigden. In dit hoofdstuk worden alternatieven besproken voor de wijze waarop lastenverlichting kan worden gerealiseerd door selectiecriteria, in het bijzonder de minimumeisen en uitsluitingsgronden, te harmoniseren. Harmonisatie van selectiecriteria omvat de volgende vier aspecten van het stellen van selectiecriteria, zoals die in deel I van deze rapportage reeds zijn benoemd:

- o Keuze van selectiecriteria;
- o Formulering en informatievraag;
- o Normstelling;
- o Wijze van omgaan met bewijsmiddelen (gebruik van eigenverklaringen).



Figuur 8: standaardisatie omvat de harmonisatie van de verschillende aspecten van selectiecriteria en de juridische kaderstelling daar omheen

302 *Harmonisatie* is het, op al deze aspecten, bewerkstelligen van een grotere uniformiteit. *Standaardisatie* omvat zowel de harmonisatie van selectiecriteria als de implementatie ervan in een formeel (juridisch) kader (zie figuur 8). Op deze kaderstelling wordt ingegaan in hoofdstuk 4.

303 Harmonisatie van de criteriumkeuze, de formulering van criteria en de omgang met bewijsmiddelen, heeft als voornaamste doelstelling om lastenreductie te realiseren. De harmonisatie van de normstelling gaat over het voorkomen van disproportionele eisen. Disproportionaliteit heeft echter ook betrekking op de relevantie van eisen die worden gesteld in de selectiefase, ofwel op het onderdeel criteriumkeuze. De onderwerpen lastenverlichting en proportionaliteit worden gezamenlijk behandeld in dit hoofdstuk. Ten slotte wordt ook ingegaan op andere mogelijkheden om de toegankelijkheid van het MKB voor overheidsopdrachten te vergroten.

## **Lastenverlichting**

304 In de hiernavolgende paragrafen worden alternatieve methoden besproken om lastenverlichting te realiseren. Deze alternatieven worden vervolgens beoordeeld op:

- o Het effect op de (administratieve) lasten;
- o Juridische overwegingen;
- o Draagvlak;
- o Haalbaarheid.

305 Bij de uitwerking van de alternatieven wordt telkens onderscheid gemaakt tussen:

- o Harmonisatie van criteriumkeuze en formulering;
- o Harmonisatie van de omgang met bewijsmiddelen.

## **Alternatieven om lastenverlichting te realiseren**

### *Harmonisatie van criteriumkeuze en formulering*

306 Harmonisatie van de criteriumkeuze en de wijze van formulering levert een lastenvermindering op, doordat gegadigden minder tijd kwijt zijn met het aantonen dat zij voldoen aan de gestelde eisen, en doordat aanbestedende diensten minder tijd hoeven te besteden aan de formulering van de criteria en de beoordeling van ontvangen selectiedocumenten. Aanbestedende diensten geven immers ieder dezelfde invulling aan hun selectiecriteria.

307 De harmonisatie van formuleringen is belangrijk, omdat in de praktijk een grote diversiteit te zien is. Dit wordt onder andere veroorzaakt, doordat in de aanbestedingsrichtlijnen uitsluitend is aangegeven welke bewijsmiddelen en verklaringen gevraagd mogen worden, zonder dat altijd duidelijk is wat de achterliggende doelstelling en relevantie zijn van het vragen hiernaar. Met andere woorden: de Richtlijn bevat wel aanwijzingen omtrent de te hanteren bewijsmiddelen, maar niet of nauwelijks omtrent de criteria ten bewijze waarvan deze middelen dienen. Bij het opstellen van criteria zou een aanbesteder altijd duidelijk voor ogen moeten hebben wat hij beoogt met het stellen van een eis. Uiteindelijk zal het doel altijd moeten zijn om partijen te selecteren waarvan redelijkerwijs mag worden verwacht dat zij in staat zijn de betreffende opdracht tot een goed einde te brengen.

308 Bij de harmonisatie van de criteriumkeuze en wijze van formulering onderscheiden de onderzoekers vier alternatieven:

- o Alternatief A: geen harmonisatie;
- o Alternatief B: alleen harmonisatie van identificatiegegevens en uitsluitingsgronden;
- o Alternatief C: gelijk aan Alternatief B plus harmonisatie van een deel van de criteria met betrekking tot economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid<sup>67</sup>;
- o Alternatief D: gelijk aan Alternatief B met een volledige harmonisatie van de criteria met betrekking tot economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid.

309 Alternatief A is gelijk aan de huidige situatie. Bij Alternatief D vindt volledige harmonisatie plaats; aanbestedende diensten hebben dan in principe geen keuzevrijheid meer om zelf selectiecriteria te kiezen. Alternatief B en C zitten hier qua mate van harmonisatie tussenin. Verderop in dit hoofdstuk gaan we in op het effect op de lasten, op juridische overwegingen met betrekking tot harmonisatie en op het draagvlak en de praktische haalbaarheid. De vier alternatieven worden hierbij tegen elkaar afgezet en er wordt een keuze gemaakt voor het meest wenselijke alternatief.

#### *Harmonisatie van de omgang met bewijsmiddelen*

310 Harmonisatie van de wijze van omgaan met bewijsmiddelen in de selectiefase heeft betrekking op het moment van opvragen van bewijzen: worden bijvoorbeeld standaard van elke gegadigde of inschrijver alle bewijsmiddelen gevraagd, of worden deze alleen gevraagd van de geselecteerde gegadigden (bij de niet-openbare procedure), de beoogde winnaar, of zelfs van geen enkele partij.

---

<sup>67</sup> Bij harmonisatie van een deel van de selectiecriteria kan worden gedacht aan harmonisatie van omzeteisen, ervaringseisen en eisen met betrekking tot de personeelssamenstelling. Deze harmonisatie heeft zowel betrekking op criteriumkeuze als de exacte formulering.

311 In beginsel lenen alle selectiecriteria zich om geformuleerd te worden in de vorm van een eigenverklaring. In de praktijk is de toepassing van eigenverklaringen zeer divers. In onderstaande tabel is aangegeven hoe vaak een eigenverklaring is toegestaan als bewijs dat aan een bepaald selectie criterium werd voldaan (percentage ten opzichte van alle onderzochte aanbestedingen).

Soort eigenverklaring	Percentage van totaal
Eigenverklaring uitsluitingsgronden	79%
Eigenverklaring KvK	4%
Eigenverklaring verzekering	7%
Eigenverklaring omzetgegevens	24%
Eigenverklaring kengetallen	27%
Eigenverklaring referenties (zonder tevredenheidsverklaring)	73%

Tabel 4: toepassing van eigenverklaringen in de praktijk

312 Hieruit is op te maken dat:

- o Een of meer van de uitsluitingsgronden zeer frequent in de vorm van een eigenverklaring wordt gevraagd;
- o Kopieën van verklaringen van de KvK en verzekeringsbewijsmiddelen meestal direct moeten worden opgeleverd;
- o Bij omzetgegevens en financiële kengetallen relatief vaak wordt volstaan met een eigenverklaring van de gegadigde of inschrijver;
- o Bij criteria die betrekking hebben op referentieopdrachten meestal geen tevredenheidsverklaringen worden opgevraagd.

313 Het behoeft geen betoog dat hoe minder vaak bewijsmiddelen worden opgevraagd, des te groter de lastenreductie is, met name voor inschrijvende partijen. Uitgangspunt, vanuit het oogpunt van lastenvermindering, zou dus zijn om zoveel mogelijk gebruik te maken van eigenverklaringen, ook voor criteria met betrekking tot de economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid. De keerzijde hiervan is dat een aanbestedende dienst minder (juridische) zekerheid heeft dat hij zaken zal doen met een solide, geschikte en betrouwbare partij. Hieronder gaan we in op het effect op de lasten, op juridische overwegingen met betrekking tot eigenverklaringen en op het draagvlak en de praktische haalbaarheid.

## Effect op lasten

314 Het mag duidelijk zijn dat hoe meer de selectiecriteria worden geharmoniseerd, des te groter de lastenreductie zal zijn. De onderzoekers schatten, op basis van de uitgevoerde effectmeting<sup>68</sup>, dat harmonisatie volgens het eerder genoemde Alternatief C leidt tot een reductie van de totale lasten<sup>69</sup> van gemiddeld 6% voor een Europese aanbesteding, ervan uitgaande dat aanbestedende diensten op grote schaal gebruik maken van de geharmoniseerde criteria. Ten opzichte van de lasten van de selectiefase is dit 31%.

315 Uitgesplitst is er voor aanbestedende diensten een reductie van gemiddeld 7% te verwachten en voor het bedrijfsleven van gemiddeld 5%. De lastenreductie bij aanbestedende diensten zit met name in de beginfase, bij het vaststellen van de selectiecriteria, en in de beoordelingsfase. Bij ondernemingen is de lastenreductie toe te schrijven aan een verminderde inspanning bij het voldoen aan de selectie-eisen en het verzamelen en opsturen van de gevraagde informatie.

316 Puur vanuit het effect op de lasten geredeneerd is het dus gewenst om zoveel mogelijk te harmoniseren (Alternatief D). Verderop gaan we in op andere overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor een van de alternatieven.

317 Hierboven is een inschatting gemaakt van de te behalen lastenreductie bij harmonisatie van selectiecriteria volgens Alternatief C. Indien, aanvullend hierop, ook op grote schaal gebruik gemaakt zou worden van eigenverklaringen, zou de reductie van de totale lasten op gemiddeld 7% uitkomen (+1%-punt ten opzichte van alleen Alternatief C). Dit is circa 40% van alle lasten die betrekking hebben op de selectiefase. Voor aanbestedende diensten zou de lastenreductie gemiddeld 8% zijn van de totale lasten (+1%-punt) en voor het bedrijfsleven 7% (+2%-punt). Van de toepassing van eigenverklaringen profiteert dus met name het bedrijfsleven, doordat er minder bewijsmateriaal hoeft te worden verzameld. De lastenreductie bij aanbestedende diensten is relatief beperkt.

---

<sup>68</sup> Zie deel I en bijlage D voor gedetailleerde informatie over de effectmeting.

<sup>69</sup> Dit omvat de totale lasten vanaf de initiatie tot aan de gunning van een Europese aanbesteding.

## Juridische overwegingen

### *Harmonisatie van selectiecriteria*

318 De aanbestedingsrichtlijnen schrijven voor aan de hand van welke verklaringen, referenties en bewijsmiddelen de geschiktheid van een gegadigde kan worden beoordeeld om een opdracht uit te voeren. Met betrekking tot de technische bekwaamheid van een gegadigde geven de richtlijnen een limitatieve opsomming van de te verlangen bewijsmiddelen<sup>70</sup>. Dat wil zeggen dat er geen andere verklaringen en bewijsmiddelen mogen worden gevraagd dan die in de Richtlijnen zijn opgenomen. Met betrekking tot de bewijsmiddelen ter beoordeling van de economische en financiële draagkracht van een gegadigde zijn de richtlijnen niet limitatief. Ook binnen de kaders die de Europese Richtlijnen stellen, staat het de Nederlandse overheid vrij om in nationale wetgeving de wijze waarop selectiecriteria moeten worden toegepast bij Europese aanbestedingen nader te bepalen.

### *Toepassing van eigenverklaringen*

319 De aanbestedingsrichtlijnen bevatten voorschriften omtrent de bewijsmiddelen waarmee de aanbestedende dienst in elk geval genoeg moet nemen. Dit strookt met het systeem van de Richtlijnen op het vlak van uitsluitingsgronden, waarbij ook de maximale eisen worden vermeld die een aanbesteder mag stellen, maar niet de minimale. De Nederlandse overheid mag dus ook minder zware eisen stellen aan de bewijsmiddelen, dan de richtlijn doet: an sich staat het de Nederlandse overheid – zo menen wij – vrij om in nationale wetgeving te bepalen dat steeds met een eigenverklaring genoeg mag worden genomen, zonder dat nadere bewijsmiddelen worden opgevraagd. De vraag is, waar het gaat om uitsluitingsgronden, of dit altijd verstandig is. Hierop is in deel II van dit rapport reeds ingegaan.

### *Uitsluiting na selectie bij toepassing van eigenverklaringen*

320 Indien een aanbestedende dienst een aantal inschrijvers selecteert op basis van eigenverklaringen en nadien constateert dat op een gegadigde – in afwijking van het gestelde in diens eigenverklaring – een uitsluitingsgrond van toepassing is, kan die gegadigde in beginsel van verdere deelname aan de aanbesteding worden uitgesloten. Uit artikel 44 lid 1 van Richtlijn 2004/18/EG volgt dat aanbestedende diensten voordat zij tot gunning overgaan dienen te controleren of een van de uitsluitingsgronden op een inschrijver van toepassing is.

---

<sup>70</sup> Zie pagina's 343 en 350 in 'Op weg naar een nieuw aanbestedingsrechtelijk kader in Nederland. Een proeve van een wet voor het verstrekken van overheidsopdrachten', H.D. van Romburgh, (proefschrift), 2005.



321 Het is evenwel onwenselijk dat gegadigden, in het geval van de niet-openbare procedure, ná selectie nog worden uitgesloten, omdat daardoor de competitieve druk op (de overblijvende) inschrijvers kan afnemen en mogelijk niet langer het minimaal vereiste aantal inschrijvers deelneemt aan de aanbesteding. Het is veelal niet geoorloofd om alsnog andere ondernemingen tot de aanbesteding toe te laten als een initiële gegadigde of inschrijver in verband met de ondeugdelijkheid van de eigenverklaring afvalt. Het verdient daarom aanbeveling om bij een niet-openbare aanbesteding reeds vóór selectie de nodige bewijsmiddelen op te vragen<sup>71</sup>.

322 In de praktijk betekent dit, dat bij de niet-openbare procedure nog vóór verzending van de uitnodiging tot inschrijving, wordt gecontroleerd of de geselecteerde gegadigden aan de uitsluitingsgronden voldoen, en wel op basis van de informatie die de Richtlijn of Nationale wetgeving in dat verband voorschrijft. Waar het de openbare procedure betreft, dient een en ander te worden geverifieerd voordat een gunningsvoornemen bekend wordt gemaakt. Dit kan een vertragend effect hebben op het aanbestedingsproces indien niet meteen al bewijsmiddelen zijn opgevraagd.

323 Er is op gewezen, dat indien een gedachte winnaar van de preselectie of de gedachte winnaar – in de openbare procedure – van de aanbesteding niet aan zijn bewijsverplichtingen kan voldoen, veelal niet zomaar de opvolger mag worden aangewezen. Immers, in de praktijk wordt regelmatig gebruik gemaakt van beoordelingssystemen waarbij de relatieve score ten opzichte van andere partijen een rol speelt. Het is dan ook goed mogelijk, dat wanneer een bepaalde partij wordt uitgesloten omdat hij niet aan zijn bewijsverplichtingen kan voldoen, de ranking tussen de overige partijen wijzigt. Na het afvallen van een bepaalde partij moet er dan dus opnieuw beoordeeld worden.

324 Om onduidelijkheden te voorkomen verdient het aanbeveling om in de aanbestedingsdocumenten expliciet op te nemen dat, indien blijkt dat de eigenverklaringen niet naar waarheid zijn ingevuld – of preciezer: indien (desondanks) een uitsluitingsgrond op een gegadigde/inschrijver van toepassing is – dit tot uitsluiting leidt of kan leiden.

#### *Uitsluiting na gunning bij toepassing van eigenverklaringen*

325 Indien een aanbestedende dienst geen bewijsmiddelen opvraagt, maar in plaats daarvan tot ná de gunning genoeg neemt met eigenverklaringen, bestaat het risico dat de opdracht aan een inschrijver wordt gegund van wie pas achteraf blijkt dat een uitsluitingsgrond op hem van toepassing is.

---

<sup>71</sup> Indien een kwalificatiesysteem wordt toegepast, ligt het moment van het opvragen van bewijsmiddelen nog eerder, omdat het dan is losgekoppeld van een individuele aanbesteding. In deel IV van dit rapport wordt dit uitgebreid besproken.

326 Met uitzondering van de uitsluitingsgronden als genoemd in artikel 45 lid I van Richtlijn 2004/18/EG is een aanbestedende dienst niet verplicht een inschrijver op wie een uitsluitingsgrond van toepassing is uit te sluiten. Uitsluiting is, met andere woorden, een bevoegdheid – maar geen plicht – van de aanbestedende dienst. De overeenkomst die (door gunning) is gesloten, hoeft dus, mogelijk met uitzondering van de gevallen waarin uitsluiting op grond van artikel 45 lid I verplicht is, niet op grond van de Richtlijnen te worden beëindigd. Ook naar Nederlands recht zijn overeenkomsten die in strijd met het aanbestedingsrecht zijn gesloten veelal niet nietig.

327 Indien de aanbestedende dienst desondanks de mogelijkheid wil hebben de overeenkomst te beëindigen, zal in de aanbestedingsdocumenten – of in de separaat te sluiten overeenkomst – een ontbindende voorwaarde kunnen worden opgenomen, inhoudende dat wanneer blijkt dat op de winnende inschrijver toch een uitsluitingsgrond van toepassing is, de overeenkomst kan worden ontbonden door de aanbestedende dienst. Overigens worden in veel overeenkomsten standaard al bepaald dat kan worden ontbonden in bijvoorbeeld het geval van faillissement van de opdrachtnemer.

328 Indien een inschrijver een opdracht op grond van valse verklaringen verwerft, zal dat veelal een reden kunnen zijn om de opdracht te ontbinden wegens “dwaling” – een bekend civielrechtelijk leerstuk. In geval van valse verklaringen is de betreffende inschrijver onder omstandigheden bovendien schadelijktig ten opzichte van zijn mede-inschrijvers en de aanbestedende dienst. De aanbestedende dienst kan aansprakelijk zijn ten opzichte van inschrijvers, indien hij niet de wettelijk voorgeschreven bewijsmiddelen heeft opgevraagd. Een aanbestedende dienst hoeft in het algemeen echter niet de juistheid van aan hem overgelegde (wettelijk voorgeschreven) bewijsmiddelen te controleren.

## **Draagvlak en haalbaarheid**

329 Het draagvlak voor een zekere mate van harmonisatie is hoog. Dit is onder andere gebleken uit de bijeenkomsten die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden met experts en belanghebbenden in het aanbestedingsveld. Dit beeld wordt ook elders bevestigd: in het eerder genoemde rapport 'Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid'<sup>72</sup> scoren de twee voorstellen 'Standaardisatie gegevensvraag' en 'Eigenverklaring' veruit het hoogste van tien reductievoorstellen op de dimensies 'nut' en 'weerstand'. Deze scores zijn door deskundigen, afkomstig van aanbestedende diensten en het bedrijfsleven, toegekend in het kader van een voor dat onderzoek gehouden workshop.

---

<sup>72</sup> Opgeleverd door SIRA Consulting, d.d. 15 april 2005.

330 Wel is er, met name van de kant van aanbestedende diensten, een grens tot waaraan harmonisatie van de criteriumkeuze en de formulering van selectiecriteria gewenst en haalbaar is. Een te hoge mate van harmonisatie heeft een averechts effect, doordat aanbesteders dan minder gestimuleerd worden om zelf de juiste (doelgerichte) keuze te maken uit de beschikbare selectiecriteria. Tevens kan de effectiviteit van het eindresultaat van een aanbestedingstraject worden beperkt, indien de aanbesteder teveel wordt beperkt in zijn keuzevrijheid. Dit geldt met name voor harmonisatie van criteria die betrekking hebben op de economische en financiële draagkracht en de technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid van een gegadigde.

331 Bij deze categorieën criteria geldt overigens ook dat harmonisatie beperkt mogelijk lijkt en afhankelijk is van de aanbestede opdracht. Bij 'standaard' (niet-complexe) aanbestedingen kunnen uniforme eisen worden gebruikt. 'Unieke' (complexe) aanbestedingen zijn eerder maatwerk; het stellen van aanvullende eisen is hierbij logischer. Deze aanvullende eisen zijn lastig in regels te vatten, maar het ontwikkelen/voorschrijven van best-practices kan wel helpen bij het voorkomen van wildgroei. Gelet op draagvlak en haalbaarheid lijkt Alternatief C voor harmonisatie het meest gewenst. Alternatief D is een brug te ver.

332 Voor het toepassen van eigenverklaringen ten slotte bestaat een groot draagvlak, mits voldoende wordt geborgd dat een gegadigde uiteindelijk niet op basis van onjuiste informatie wordt geselecteerd.

## **Afweging alternatieven lastenverlichting**

### *Harmonisatie van criteriumkeuze en formulering*

333 In onderstaande tabel zijn de hierboven beschreven overwegingen samengevat. Hierin is te zien dat de alternatieven B, C en D een gunstig ('+') tot zeer gunstig ('++') effect hebben op de lasten. De juridische haalbaarheid voor deze drie alternatieven is gelijk; er zijn immers geen juridische belemmeringen. Doorslaggevend zijn het draagvlak en de haalbaarheid van de alternatieven. Zoals eerder genoemd is er geen draagvlak indien harmonisatie te ver doorschiet (Alternatief D).

Alternatieven	Effect op lasten	Juridische haalbaarheid	Draagvlak en haalbaarheid
A: geen harmonisatie	0	0	0
B: harmonisatie van identificatiegegevens en uitsluitingsgronden	+	+	+
C: Alternatief B plus harmonisatie van een deel van de criteria met betrekking tot economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid	++	+	+
D: volledige harmonisatie	++	+	-

Tabel 5: afweging alternatieven voor harmonisatie (score varieert van -- tot aan ++, voor respectievelijk een zeer ongunstig en zeer gunstig effect)

334 Uit de tabel kan worden opgemaakt dat Alternatief C (harmonisatie van identificatiegegevens, uitsluitingsgronden en een deel van de criteria met betrekking tot economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid) per saldo het meest gunstige effect heeft. Dit alternatief combineert een zeer gunstig effect op de lasten van Europees aanbesteden met een goed draagvlak. Verderop in dit deel van de rapportage zal een gedetailleerd voorstel worden uitgewerkt voor de harmonisatie van selectiecriteria conform Alternatief C.

#### *Harmonisatie van de omgang met bewijsmiddelen*

335 Hierboven is beschreven dat de toepassing van eigenverklaringen een gunstig effect heeft op de lasten waarmee Europese aanbestedingen gepaard gaan. Bovendien bestaat hiervoor een groot draagvlak onder aanbesteders en bedrijven. Vanuit juridisch oogpunt is het belangrijk dat een aanbestedende dienst, desgewenst, tijdig bewijsmiddelen opvraagt bij gegadigden of inschrijvers. Het (alsnog) uitsluiten van een gegadigde of inschrijver in de offertefase van een niet-openbare procedure of zelfs ná gunning is gecompliceerd, kan gemakkelijk leiden tot onrechtmatige aanbestedingen en aansprakelijkheden, en kan daarom beter worden voorkomen.

336 Overwogen kan worden om het aan de aanbestedende dienst zelf over te laten of hij, na verkrijging van een eigen verklaring, al dan niet nadere bewijsmiddelen opvraagt. Deze beslissing hangt uiteraard af van de aard, omvang en complexiteit van de te vergeven opdracht, en eventuele risico's die de aanbesteder voorziet.

## **Proportionaliteit**

337 In de hiernavolgende paragrafen worden alternatieve methoden besproken om het stellen van disproportionele eisen tegen te gaan. Deze alternatieven worden vervolgens beoordeeld op:

- o Het effect op de mededinging;
- o Juridische overwegingen;
- o Draagvlak;

- o Haalbaarheid.

## **Alternatieven om proportionaliteit te realiseren**

338 Zoals eerder aangegeven is harmonisatie van de wijze waarop normstelling plaatsvindt bij selectiecriteria een manier om disproportionele eisen tegen te gaan. Voorbeelden van een norm zijn de hoogte van een omzeteis en het aantal relevante referentieopdrachten waarover een gegadigde moet beschikken. Daarnaast kan disproportionaliteit in termen van het aantal (irrelevante) eisen dat wordt gesteld, worden voorkomen door harmonisatie van de criteriumkeuze. Beide vormen van harmonisatie verminderen de keuzevrijheid van aanbestedende diensten bij het bepalen van de eisen waaraan een gegadigde moet voldoen.

339 Harmonisatie van selectiecriteria met als doelstelling het voorkomen van disproportionele eisen heeft betrekking op criteria voor economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid. Uiteraard kan hierbij nog worden gekozen voor alternatieven die uitgaan van een sterke of minder sterke mate van harmonisatie.

340 Onderzocht is of er in andere landen, binnen en buiten de Europese Unie, alternatieve oplossingen zijn die het stellen van disproportionele eisen helpen voorkomen. Deze alternatieven zijn niet aangetroffen, afgezien van de standaardbepalingen in de aanbestedingsrichtlijnen dat selectie-eisen proportioneel moeten zijn ten opzichte van de aard en omvang van de opdracht. Wel worden in andere landen andersoortige initiatieven ontplooid om te toegankelijkheid voor het MKB te vergroten. Hierop wordt aan het einde van dit hoofdstuk ingegaan.

## **Effect op mededinging**

341 Het beperken van de vrijheid voor aanbestedende diensten bij criteriumkeuze en normstelling zal, in het algemeen, tot gevolg hebben dat meer bedrijven in staat en bereid zijn om zich als gegadigde aan te melden. Immers, het stellen van bijvoorbeeld een lagere omzeteis, betekent dat meer, en kleinere, bedrijven hieraan kunnen voldoen. Reductie van het aantal eisen dat wordt gesteld, vergroot eveneens het aantal gegadigden, aangezien dit een drempelverlagende werking heeft. Harmonisatie heeft dus een positief effect op het aantal (potentiële) concurrenten.

## Juridische overwegingen

342 Bij het vaststellen van de minimumeisen inzake economische en financiële draagkracht en technische- en/of beroepsbekwaamheid beschikken aanbestedende diensten in beginsel over een ruime discretionaire bevoegdheid<sup>73</sup>. De minimumeisen dienen echter wel te voldoen aan de eisen voortvloeiende uit onder meer het gelijkheidsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel. Uit deze beginselen volgt dat de criteria op grond van de minimumeisen objectief dienen te zijn en – zoals ook gedeeltelijk vastgelegd in artikel 44 lid 2 en lid 3 van de Richtlijn 2004/18/EG – in een redelijke verhouding dienen te staan tot het voorwerp en de omvang van de opdracht.

343 Het staat de Nederlandse overheid vrij om in de nationale aanbestedingswetgeving bepalingen op te nemen die, binnen de kaders van de Europese Richtlijnen, sturing geven aan de keuze die een aanbestedende dienst maakt voor de eisen in een concrete Europese aanbesteding. Er zijn dus geen juridische belemmeringen om in de Aanbestedingswet concrete normen vast te leggen waaraan aanbestedende diensten zich moeten houden bij het opstellen van hun selectiecriteria. Wel is het van belang te zorgen voor een *'level playing field'*, zodat geen ongelijke concurrentie tussen EU-landen ontstaat. Voorts moet steeds in gedachten worden gehouden dat de minimumeisen dienen tot het selecteren van partijen die redelijkerwijs in staat geacht moeten worden om de aanbestede opdracht tot een goed einde te brengen.

## Draagvlak en haalbaarheid

344 In de bijeenkomsten die voor dit onderzoek zijn gehouden met experts en belanghebbenden uit het aanbestedingsveld, is gebleken dat er aan de kant van het bedrijfsleven een grote behoefte is aan harmonisatie van de criteriumkeuze en normstelling, om disproportionele eisen te voorkomen. Van de zijde van de aanbestedende diensten wordt erkend dat bestaande excessen bij het stellen van eisen aan gegadigden moeten worden tegengegaan, maar dat een te grote inperking van de keuzevrijheid ongewenst is. Hierbij worden als, terechte, argumenten aangevoerd dat de aard en omvang van een Europese aanbesteding hogere eisen kunnen rechtvaardigen, en dat bij veel typen criteria moeilijk is te definiëren wat 'proportionaliteit' betekent, omdat dit sectorafhankelijk is. Wat in de bouwsector een redelijke omzeteis is, kan bijvoorbeeld in de schoonmaakbranche juist als disproportioneel worden beschouwd. Factoren die bepalend zijn voor of een eis wel of niet als disproportioneel moet worden beschouwd, zijn onder andere:

- o Aantal actieve partijen en mate van concurrentie in een sector;
- o Economische situatie in de sector;
- o Complexiteit en risicoprofiel van de opdracht;
- o Betalingsvoorwaarden voor de opdracht.

---

<sup>73</sup> Arrest van het Hof van Justitie inzake CEI en Bellini d.d. 9 juli 1987, Zaaknr. 27-29/86, Jur. 1987, p. 03347.

## Afweging alternatieven proportionaliteit

345 Harmonisatie van criteriumkeuze en normstelling is een effectieve remedie tegen disproportionaliteit, waartegen in beginsel geen juridische bezwaren bestaan. Een vorm van harmonisatie die op alle Europese aanbestedingen in alle sectoren van toepassing is, zal echter moeilijk te realiseren zijn. Het verdient daarom aanbeveling om een systeem van 'comply-or-explain' te introduceren, waarbij een aanbestedende dienst zich in principe aan een wettelijke norm moet houden, tenzij hij met goede argumenten kan onderbouwen dat in het geval van een specifieke aanbesteding een andere norm de voorkeur verdient.

346 In hoofdstuk 5 van dit deel van het onderzoek wordt een harmonisatievoorstel in detail uitgewerkt, waarin per selectie criterium concreet wordt aangegeven of harmonisatie van criteriumkeuze en normstelling haalbaar en gewenst is. Aanvullend hierop verdient het aanbeveling om vertegenwoordigers van aanbestedende diensten en bedrijven die actief zijn in bepaalde sectoren te stimuleren om gezamenlijk nadere afspraken te maken over selectiecriteria die alleen op de desbetreffende sector van toepassing zijn.

## Andere manieren om toegankelijkheid voor MKB te vergroten

347 Behalve het zorgen voor proportionele eisen en het op een effectieve manier kiezen van shortlistcriteria<sup>74</sup>, zijn er andere mogelijkheden om te zorgen dat de markt van overheidsopdrachten goed toegankelijk is voor het MKB, zonder dat het MKB expliciet wordt bevoordeeld bij het verstrekken van opdrachten. Dit is immers in strijd met de Europese Richtlijnen<sup>75</sup>. Voorbeelden van manieren om de toegankelijkheid te vergroten worden onder andere genoemd in het eerder aangehaalde rapport van de Europese Commissie<sup>76</sup> en in een uitgave door de Engelse overheid<sup>77</sup>. Ook ondernemingen en branchevertegenwoordigers zelf ontplooiën initiatieven op dit gebied<sup>78</sup>. Hieronder worden een aantal van deze manieren, die ook voor Nederland relevant zijn, kort besproken.

---

<sup>74</sup> Zie hoofdstuk 6 over shortlisting.

<sup>75</sup> Dit is overigens anders in de Verenigde Staten, waar sommige opdrachten exclusief worden gereserveerd voor het MKB. Er wordt wel betoogd dat deze positieve discriminatie mogelijk is onder de Government Procurement Agreement van de World Trade Organisation, maar niet onder de Europese richtlijnen.

<sup>76</sup> 'The acces of SMEs to public procurement contracts', uitgevoerd door EIM Business & Policy Research.

<sup>77</sup> 'Smaller supplier... ..better value?', een gezamenlijke uitgave van Office of Government Commerce en Small Business Service. Verkrijgbaar via <http://www.ogc.gov.uk/sdtoolkit/workbooks/procurement/index.html>.

<sup>78</sup> Zie bijvoorbeeld <http://www.hitech-sme.com> en <http://www.sunsup.org>.

## Verbeteren van informatievoorziening over aanbestedingen

348 Kleinere ondernemingen zijn vaak minder goed op de hoogte van overheidsopdrachten die worden aanbesteed, ook al worden relevante aankondigingen in sommige sectoren doorgestuurd door brancheorganisaties. Enerzijds omdat het kleine ondernemingen relatief veel tijd kost om de officiële publicatiekanalen goed in de gaten te houden, anderzijds omdat aanbestedende diensten opdrachten die vallen onder de Europese drempel niet altijd breed, en op een standaardplaats aankondigen. Zo zouden aanbestedende diensten hun eigen websites goed kunnen gebruiken om opdrachten aan te kondigen. De informatievoorziening in Nederland is al verbeterd met de komst van de internetportaal aanbestedingskalender.nl, die breed wordt gebruikt.

## Opdrachten opdelen in kleinere percelen

349 In Nederland, met name bij de Rijksoverheid, is er een tendens naar het aanbesteden van grotere opdrachten in een keer en naar het afsluiten van raamcontracten met een of enkele (grotere) leveranciers. Dit kan, vanuit het oogpunt van schaalvoordelen, gewenst zijn. Een aanbestedende dienst moet zich vooraf wel afvragen of het niet (ook) voordelen biedt om voor delen van opdrachten gespecialiseerde bedrijven te benaderen, of om een opdracht in meer percelen op te delen. De overheid heeft op dit gebied twee 'petten' op: enerzijds wil de overheid de deelname van het MKB in het economische verkeer stimuleren, anderzijds is de overheid als inkoper een belanghebbende marktpartij die zelf tegen gunstige voorwaarden wil inkopen.

## Samenwerking stimuleren tussen ondernemingen

350 Kleinere ondernemingen die in combinatie inschrijven op een aanbesteding hebben in het algemeen meer kans om een opdracht te winnen dan degene die alleen inschrijven, doordat ze makkelijker kunnen voldoen aan de selectie-eisen. Ook kunnen ondernemingen uitstekend deelnemen als onderaannemer van een grotere onderneming, doordat zij bijvoorbeeld beschikken over specifieke kennis of ervaring. Uiteraard is het aangaan van samenwerkingsverbanden primair de keuze en verantwoordelijkheid van afzonderlijke ondernemingen. Aanbestedende diensten kunnen samenwerking echter wel stimuleren door bijvoorbeeld geen extra hoge (selectie-)eisen te stellen aan combinaties en andere samenwerkingsverbanden.



## Verlagen administratieve lasten in andere fases van een aanbesteding

351 De lasten die gepaard gaan met de deelname aan een (Europese) aanbesteding zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen relatief hoog, zoals eerder is aangegeven. Dit vormt een drempel voor het meedingen naar overheidsopdrachten<sup>79</sup>. In het onderhavige deel van dit rapport wordt uitgebreid ingegaan op het reduceren van de lasten die te maken hebben met de selectiefase van aanbestedingen, maar er zijn meer mogelijkheden. Zo kan de toetredingsdrempel bijvoorbeeld worden verlaagd door duidelijke en toegankelijke opdrachtspecificaties op te stellen.

## Proportionele contractvoorwaarden opstellen

352 De contractvoorwaarden van aanbestedende diensten waarmee ondernemingen akkoord moeten gaan, zijn soms een drempel voor het MKB om deel te nemen aan een aanbestedingstraject. Zo worden soms bepaalde risico's eenzijdig bij de opdrachtnemer neergelegd, of worden ongunstige betalingsvoorwaarden voorgesteld. Aanbestedende diensten gaan hier met enige regelmaat zó ver in, dat ook grote ondernemingen de contractvoorwaarden als problematisch ervaren. Het eenzijdig opleggen van voorwaarden kan betekenen dat geïnteresseerde ondernemingen afhaken. Uiteraard moeten de contractvoorwaarden de risico's van aanbestedende diensten redelijkerwijze afdekken, maar de voorwaarden moeten wel in verhouding staan tot de aard en de omvang van de te vergeven opdracht<sup>80</sup>, het soort relatie en het strategische karakter van de opdracht.

---

<sup>79</sup> Dit wordt ook genoemd in het eerder genoemde onderzoek door VNO-NCW.

<sup>80</sup> De indeling van opdrachten volgens de Kralijic-matrix kan hierbij een nuttige leidraad zijn.

## 4 Wijze van implementatie

401 Dit hoofdstuk gaat in op de manier waarop een zekere mate van harmonisatie kan worden gerealiseerd, conform de in het voorgaande hoofdstuk beschreven methode. De volgende vragen komen hierbij aan de orde:

- o Op welke manier kunnen geharmoniseerde selectiecriteria het beste worden geïmplementeerd in een juridisch kader?
- o Op welke manier kunnen belanghebbenden, aanbestedende diensten én bedrijven, betrokken worden bij het implementatietraject, om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren?

### **Juridische mogelijkheden**

402 Volgens de informatie van de onderzoekers krijgt de Aanbestedingswet de vorm van een korte Raamwet, waarin verwezen wordt naar een tweetal AMVB's, één voor de nutssector en één voor de overige sectoren. Met deze AMVB's worden de Europese aanbestedingsrichtlijnen geïmplementeerd, en is er ruimte om nadere regels te stellen ten aanzien van bijvoorbeeld proportionaliteit en harmonisatie van selectiecriteria. Aanvullend hierop kunnen een of meerdere Ministeriële Regelingen worden vastgesteld, bijvoorbeeld om een verplicht format vast te leggen voor een standaard tevredenheidsverklaring voor opdrachtgevers die genoemd worden bij referentieopdrachten. Op die manier blijft de wet zelf geschoond van (technische en omvangrijke) regelingen en kunnen de voorschriften betreffende selectiecriteria betrekkelijk snel worden gewijzigd of aangevuld, mocht daar behoefte aan zijn. De systematiek met een Raamwet, AMVB's en MR's is het uitgangspunt voor het voorstel dat verderop wordt beschreven voor de wijze van implementatie van geharmoniseerde selectiecriteria in een (juridisch) kader.

403 Deze systematiek kan ook worden toegepast op een 'comply-or-explain-systeem'. Het is het goed denkbaar dat de wetgever voorschrijft dat bepaalde regels omtrent selectiecriteria in acht moeten worden genomen, tenzij bijzondere omstandigheden afwijking van die regels rechtvaardigen. Dat die bijzondere omstandigheden zich voordoen, zou dan door de aanbestedende dienst moeten worden aangetoond. In de toelichting bij de AMVB zouden voorbeelden genoemd kunnen worden van gevallen waarin 'explain' succes kan hebben: bijvoorbeeld technisch complexe projecten, projecten waarin veel verschillende disciplines moeten samenwerken of bijvoorbeeld projecten waarin het financiële risico dat de aanbesteder of de opdrachtnemer loopt, groter is dan gebruikelijk.

404 Daarnaast kan de memorie of nota van toelichting eveneens worden gebruikt om bepalingen in de wet, of in een AMVB of MR, nader te concretiseren. Zo kan er in de hoofdtekst een bepaling worden opgenomen dat een aanbestedende dienst er, uit overwegingen van lastenbeperking, naar dient te streven om het aantal selectie-eisen in een Europese aanbesteding niet onnodig groot te maken. In de toelichting kunnen concrete voorbeelden worden aangegeven van criteria waarmee een aanbesteder terughoudend om zou moeten gaan, zonder dat dit hard is vastgelegd in de hoofdtekst.

405 In beginsel staat het aanbestedende diensten vrij om met brancheorganisaties die actief zijn in een bepaalde sector nadere afspraken te maken over de wijze van selecteren, mits deze passen binnen de juridische kaders. Deze afspraken kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op eventuele branchespecifieke certificaten waarover een bedrijf moet beschikken om mee te kunnen dingen naar een overheidsopdracht, of op de hoogte van de omzeteis in relatie tot de geraamde opdrachtwaarde. Dit voorkomt wildgroei van selectie-eisen. Op welke manier het maken van nadere afspraken gestimuleerd en geformaliseerd kan worden, komen we verderop terug. Voorwaarde zal wel steeds zijn dat de branchespecifieke eisen niet discriminerend uitwerken – ook niet ten aanzien van buitenlandse ondernemingen.

### **Wijze van totstandkoming**

406 Hoewel de wetgever zelfstandig de wijze van harmonisatie kan vastleggen in een juridisch kader, zoals hierboven beschreven, verdient het aanbeveling om de detailinvulling ten dele over te laten aan de belanghebbende partijen, te weten aanbestedende diensten en geïnteresseerde bedrijven. Het eenzijdig harmoniseren van selectiecriteria door de wetgever is weliswaar snel en goedkoop, maar heeft als nadelen dat het draagvlak onder belanghebbenden wordt beperkt en dat de wetgever over onvoldoende expertise beschikt om selectiecriteria op een zodanige manier te harmoniseren dat alle sectoren hiermee goed uit de voeten kunnen.

### **Nederlands Normalisatie-instituut**

407 Een mogelijkheid om belanghebbenden gezamenlijk tot nadere afspraken te laten komen is om dit te laten faciliteren door het Nederlands Normalisatie-instituut (NEN). NEN is een onafhankelijk instituut dat de ontwikkeling faciliteert van zogeheten 'normen' op allerlei terreinen, met name bouw en techniek. Een norm is een document met *vrijwillige* afspraken tussen belanghebbende partijen dat door vertegenwoordigers van deze partijen gezamenlijk is opgesteld. Zo zijn er bijvoorbeeld normen voor de afmetingen van bakstenen en voor brandveiligheid.

408 Het staat alle geïnteresseerde partijen in principe vrij om zitting te nemen in een zogeheten normcommissie die een conceptnorm opstelt. Er is tevens voorzien in een inspraakronde, waarin alle belanghebbenden kunnen reageren op de conceptnorm. Door de wijze van totstandkoming van deze norm is het draagvlak groot om de definitieve norm in praktijk toe te passen.

409 Ook op het gebied van de harmonisatie van selectiecriteria kan NEN een rol spelen bij het totstandkomen van gezamenlijke afspraken tussen belanghebbende partijen. Een 'norm' die hierbij wordt ontwikkeld legt vast welke selectiecriteria mogen worden gevraagd en welke eisen daaraan verbonden zijn. Zo kan bijvoorbeeld in een norm worden vastgelegd dat voor opdrachten in een bepaalde sector een liquiditeitsratio mag worden verlangd van 0,5, of dat een omzeteis aan een onderneming niet meer mag bedragen dan drie keer de geraamde opdrachtwaarde.

410 Het karakter van een dergelijke norm is dus iets anders dan de meeste bestaande normen, omdat ze met name betrekking heeft op het doen en laten van een aanbestedende dienst en niet van een gegadigde. Het voordeel voor een aanbestedende dienst is echter dat het opstellen van de selectieleidraad en het beoordelen van de ontvangen informatie van de gegadigden sneller zal verlopen.

411 Enkele jaren terug is NEN betrokken geweest bij de ontwikkeling van een Europese norm voor de kwalificatie van bouwbedrijven bij overheidsopdrachten<sup>81</sup>. Deze norm is nooit definitief geworden, doordat de landen van de EU het niet eens kon worden over details in de norm. In Nederland bestond wel een zeker draagvlak voor dit systeem, maar is het nooit tot de (door-)ontwikkeling van een nationale norm gekomen voor een kwalificatiesysteem in de bouw. Harmonisatie van selectiecriteria moet uiteraard ook betrekking hebben op overheidsopdrachten voor Leveringen en Diensten.

412 Voordelen van normontwikkeling zijn:

- o Het draagvlak is groot;
- o Er is vanuit de praktijk veel expertise beschikbaar in de normcommissie(s);
- o De norm kan periodiek worden geactualiseerd, indien ontwikkelingen dit vereisen;
- o In de Aanbestedingswet of in een AMVB kan een NEN-norm worden 'aangewezen', waardoor deze een bindende status krijgt. Dat wil zeggen dat aanbestedende diensten en bedrijven *verplicht* worden zich daaraan te houden. In de bouw is dit al een gebruikelijke systematiek, die onder andere in het Bouwbesluit van VROM wordt toegepast<sup>82</sup>.

413 Nadelen zijn met name:

---

<sup>81</sup> Normontwerp 'Kwalificatie van bouwbedrijven', NEN-EN 13833.

<sup>82</sup> Deze 'aanwijzing' is hard. Dat wil zeggen dat als een norm wordt aangepast, deze opnieuw moet worden aangewezen. Hierdoor kan de AMVB 'achterlopen' op de meest actuele normen.

- o De relatief lange doorlooptijd van een ontwikkelingstraject (maximaal 3 jaar);
- o De samenstelling van de normcommissie: in bepaalde sectoren kunnen bepaalde partijen of branchevertegenwoordigers dominant zijn waardoor de kans bestaat dat geen overeenstemming wordt bereikt of onvoldoende draagvlak wordt verkregen onder kleinere, minder dominante partijen;
- o De wetgever heeft beperkte middelen om het normalisatietraject te beïnvloeden, waar dit vanuit overheidsbelang wel gewenst zou zijn. Harmonisatie van de uitsluitingsgronden leent zich daarom bijvoorbeeld niet goed om in een norm opgenomen te worden;
- o De kosten zijn hoger. De kosten betreffen met name de projectmanagementkosten van NEN. Gebruikelijk is dat deze volgens een verdeelsleutel door de deelnemers in de normcommissie worden betaald, waarbij belanghebbende departementen ook een deel van de kosten voor hun rekening kunnen nemen;
- o Afhankelijk van de inhoud van de NEN-norm en de beschikbare normen op Europees niveau, kan het hanteren van een NEN-norm in strijd zijn met de Europese regelgeving. Immers, aan de Europese regelgeving inzake normen en specificaties ligt de gedachte ten grondslag dat in beginsel een op Europees niveau vastgestelde norm moet worden gehanteerd, en dat slechts bij gebreke daaraan een norm op nationaal niveau mag worden gehanteerd<sup>83</sup>.

## Werkwijze NEN

414 De werkwijze van NEN is, op hoofdlijnen, als volgt. NEN voert een stakeholderanalyse uit om te bepalen wie er belanghebbend zijn en dus bij het normalisatieproces betrokken moeten zijn. Vervolgens worden (vertegenwoordigers) van die stakeholders uitgenodigd om zitting te nemen in een normcommissie. NEN checkt of de commissie(s) voldoende representatief zijn, en betreft er zondig de beleidscommissies van NEN bij, waarin verschillende branches zijn vertegenwoordigd.

415 Overwogen kan worden om meerdere normcommissies in te stellen die elk bepaalde branches afdekken. Daarboven kan een overkoepelende normcommissie worden ingesteld waarin sectoroverstijgende afspraken worden gemaakt over de harmonisatie van selectiecriteria.

416 De normcommissie gaat van start onder leiding van een consultant van NEN en komt na verloop van tijd met een conceptnorm. Deze wordt getoetst in het 'veld' in een kritiekronde. De commissie moet de binnengekomen kritiek serieus behandelen en verwerken, waarna een definitieve norm wordt gepubliceerd.

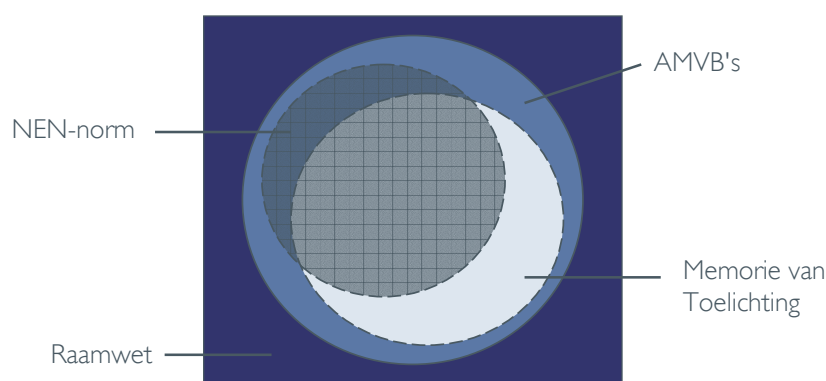
---

<sup>83</sup> De GPA gaat uit van vergelijkbare principes

417 Een aandachtspunt met betrekking tot de rol van NEN is dat het primair actief is in de sectoren Voeding & zorg, Industrie, Electro & ICT en Bouw & infra<sup>84</sup>. Vraag is of NEN over voldoende ervaring en netwerk beschikt in overige sectoren, zoals de zakelijke dienstverlening, kantoorinrichting en -artikelen en vervoer.

## Voorstel

418 Aan de hand van de hierna volgende figuur wordt een voorstel voor de implementatie van geharmoniseerde selectiecriteria op hoofdlijnen uitgewerkt. In het volgende hoofdstuk wordt het voorstel in detail uitgewerkt door er invulling aan te geven per selectie criterium.



Figuur 9: (juridisch) kader voor de implementatie van geharmoniseerde selectiecriteria

419 Het voorstel op hoofdlijnen is als volgt:

- o In de AMVB's worden bepalingen opgenomen met betrekking tot de formulering van selectiecriteria en normstelling (bijvoorbeeld een maximaal toegestane omzeteis). In voorkomende gevallen wordt dit gedaan volgens het 'comply-or-explain-principe';
- o Waar het bijvoorbeeld gaat om de voorgeschreven formulering van selectiecriteria of voorgeschreven formats kunnen aanvullende Ministeriële Regelingen worden gebruikt;
- o In de AMVB's worden verder algemene bepalingen opgenomen, die als een soort 'kapstok' aangeven dat:
  - Aanbestedende diensten terughoudend moeten zijn met het stellen van (te) veel selectie-eisen op het gebied van financiële en economische draagkracht en technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid, omdat dit leidt tot (onnodige) lasten voor gegadigden en aanbestedende diensten. Daarbij kan bijvoorbeeld ook een maximum aantal eisen worden genoemd, waarvan slechts in bijzondere gevallen mag worden afgeweken;

---

<sup>84</sup> Onder bouw worden momenteel ook normen ontwikkeld op het gebied van Facility Management.

- Eigenverklaringen in eerste instantie volstaan, en dat het opvragen van bewijsmiddelen beperkt moet blijven;
- o In de toelichting op de AMVB's worden deze bepalingen, voorzien van voorbeelden, nader uitgewerkt en wordt de achterliggende bedoeling toegelicht ('de geest van de wet');
  - Met betrekking tot de terughoudendheid bij het stellen van selectie-eisen worden in de toelichting criteria benoemd waarmee terughoudend omgegaan moet worden, zonder dat dwingend wordt voorgeschreven wanneer een selectie-eis wel of niet mag worden gesteld. Dit is immers niet bij alle criteria haalbaar en/of gewenst;
  - Met betrekking tot de eigenverklaringen wordt nader uitgewerkt hoe bij specifieke criteria kan worden omgegaan met bewijsmiddelen;
- o Nadere harmonisatie van sectorspecifieke criteria kan in bepaalde gevallen plaatsvinden in de vorm van een NEN-norm, die aangewezen kan worden in de AMVB's of Ministeriële Regeling. De wetgever kan dit stimuleren. De NEN-norm moet uiteraard passen binnen de geldende Europese en nationale regelgeving. Voorgesteld wordt om het instrument van normalisatie alleen te gebruiken voor selectiecriteria waar de eisen die redelijk zijn om te stellen aan een onderneming sectorafhankelijk zijn. In andere gevallen verdient het aanbeveling om gebruik te maken van de mogelijkheden die de AMVB's bieden om de normstelling te harmoniseren. Reden hiervoor is dat harmonisatie dan sneller kan worden bereikt, en dat een hogere mate van harmonisatie kan worden bereikt (over alle sectoren heen).

## 5 Voorstel voor harmonisatie van selectiecriteria

501 In dit hoofdstuk presenteren de onderzoekers een voorstel voor de harmonisatie van selectiecriteria dat betrekking heeft op de criteriumkeuze, de exacte formulering en informatie-vraag, de normstelling en de omgang met bewijsmiddelen. Het voorstel is gebaseerd op de analyses en conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. Tevens is gebruik gemaakt van de inventarisatie van selectiecriteria die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd.

502 In dit hoofdstuk wordt *niet* ingegaan op de exacte wijze van implementatie in de Raamwet, AMVB's en MR's. Dat maakt onderdeel uit van de detailuitwerking van het voorstel. In het voorgaande hoofdstuk zijn wel de hoofdlijnen van de implementatie beschreven<sup>85</sup>. We volstaan in dit hoofdstuk telkens met een verwijzing naar de 'Aanbestedingswet' in zijn totaliteit.

503 De onderzoekers beogen niet om een volledig overzicht te geven van alle mogelijke selectie-eisen die een aanbestedende dienst kan stellen. Hiervan is immers geen limitatieve opsomming te geven. We concentreren ons op criteria die relatief vaak voorkomen.

504 De indeling in hoofdcategorieën van selectiecriteria die in dit hoofdstuk wordt gevolgd is, met uitzondering van de identificatiegegevens, conform de Richtlijn 2004/18/EG:

- o Identificatiegegevens;
- o Persoonlijke situatie van de gegadigde of inschrijver (uitsluitingsgronden);
- o Bevoegdheid de beroepsactiviteit uit te oefenen;
- o Economische en financiële draagkracht;
- o Technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid.

### **Identificatiegegevens**

505 Het opvragen van identificatiegegevens van een gegadigde dient een tweeledig doel. Enerzijds de formele identificatie van de organisatie en de vertegenwoordiger(s) met wie de aanbestedende dienst potentieel zaken zal doen in de toekomst. Anderzijds worden hiermee gegevens verzameld die gebruikt kunnen worden voor een uit te voeren screening van de gegadigde in de selectiefase.

---

<sup>85</sup> Voor de harmonisatie van de formulering van selectiecriteria verdient het aanbeveling om kennis te nemen van reeds ontwikkelde standaarden in Nederland zoals aanbestedingskalender.nl, Eurasbo en Tendemed. Eurasbo is een handleiding bij het aankondigen van overheidsopdrachten in de bouw volgens de Europese aanbestedingsrichtlijnen en is eind jaren negentig ontwikkeld door VROM, Stibbe en het Instituut voor Bouwrecht. Eurasbo bevat standaardformuleringen en keuzes voor selectiecriteria en heeft inhoudelijk gediend als basis voor de aanbestedingskalender.



506 De Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting bevatten een groot aantal vragen die betrekking hebben op identificatie van de gegadigde. In deel II van dit rapport is hier reeds op ingegaan, waarbij ook een aantal inhoudelijke suggesties zijn gedaan voor aanpassingen in de lijst met vragen.

507 Het voorstel van de onderzoekers is om de vragen uit de Beleidsregels die puur betrekking hebben op de identificatie van een gegadigde verplicht te stellen voor alle Europese aanbestedingen. Dat wil zeggen dat aanbestedende diensten deze vragen altijd, en op dezelfde manier, moeten stellen. Concreet zijn dit de vragen die betrekking hebben op:

- o De NAW-gegevens van de onderneming (inclusief telefoonnummer, faxnummer en emailadres);
- o De NAW-gegevens van de vertegenwoordiger van de onderneming;
- o De handelsnaam of handelsnamen;
- o Het nummer van inschrijving bij de Kamer van Koophandel of een vergelijkbare inschrijving in het land van vestiging;
- o Eventuele onderaannemers.

508 Daarnaast stellen de onderzoekers voor om verplicht te stellen dat de vragen uit de Beleidsregels die informatie opleveren voor een uit te voeren screening, slechts, en alleen dan, gesteld worden indien de aanbestedende dienst voornemens is om een screening uit te voeren of dit ernstig overweegt. Dit zijn de vragen die betrekking hebben op:

- o De rechtsvorm van de onderneming;
- o De (indirect) leidinggevenden;
- o De zeggenschap over de onderneming;
- o De vermogenverschaffers aan de onderneming;
- o De wijze van financiering.

509 Bovenstaand voorstel kan worden geïmplementeerd door de aangepaste standaardlijst met vragen uit de Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting op te nemen in de Aanbestedingswet met daarbij de verplichting om deze in genoemde gevallen toe te passen. Als bewijsmiddel kan desgewenst worden gevraagd een uittreksel uit het beroepsregister of handelsregister op te leveren.

510 Tenslotte kunnen, naast die hierboven, ook overige vragen worden gesteld die betrekking hebben op de organisatie van de gegadigde. Een aanbestedende dienst kan bijvoorbeeld vragen om een algemene beschrijving van de organisatie of om een organogram. In het algemeen levert dit echter weinig concrete informatie op die als selectiemiddel kan dienen. Dit type vragen is bovendien zeer divers en kan daarom moeilijk worden geharmoniseerd. Wel dient een aanbestedende dienst bij het stellen van dergelijke vragen altijd een duidelijke doelstelling voor ogen te hebben en vooraf na te denken over de wijze waarop hij de verkregen informatie gaat beoordelen.

511 Samenvattend ziet het voorstel voor harmonisatie van de identificatiegegevens er als volgt uit:

Categorie	Criterium/vraag	Bewijsstuk	Voorstel
Identificatiegegevens	NAW-gegevens onderneming	Uittreksel Kamer van Koophandel	Verplichte vragenlijst
	NAW-gegevens en functie rechtsgeldige vertegenwoordiger(s)	Eigen opgave gegadigde	Verplichte vragenlijst
	Handelsnaam / handelsnamen	Uittreksel Kamer van Koophandel	Verplichte vragenlijst
	Opgave onderaannemers	Eigen opgave gegadigde	Verplichte vragenlijst
	Rechtsvorm	Uittreksel Kamer van Koophandel	Alleen vragen bij screening
	Leidinggevenden en zeggenschapstructuur	Eigen opgave gegadigde	Alleen vragen bij screening
	Opgave vermogensverschaffers en wijze van financiering	Eigen opgave gegadigde	Alleen vragen bij screening
	Overige organisatievragen	Eigen opgave gegadigde	Niet harmoniseren

### Persoonlijke situatie van de gegadigde of inschrijver (uitsluitingsgronden)

512 Artikel 45 van de Richtlijn 2004/18/EG heeft betrekking op de gronden op basis waarvan een gegadigde kan (of zelfs moet) worden uitgesloten van deelname aan een Europese aanbesteding. De uitsluitingsgronden staan concreet in het desbetreffende artikel vermeld, waardoor deze eenvoudig kunnen worden toegepast in een aanbestedingsprocedure. In de praktijk blijkt ook dat de uitsluitingsgronden in het overgrote deel van de Europese aanbestedingen worden toegepast.

513 Het voorstel, gebaseerd op de conclusies van deel II van dit rapport, is om aanbestedende diensten te verplichten de eisen met betrekking tot de uitsluitingsgronden altijd toe te passen, en daarbij een standaard vragenlijst (eigenverklaring) te hanteren. Deze standaard vragenlijst kan worden afgeleid van de vragenlijst die momenteel is opgenomen in de Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting, met inachtneming van de inhoudelijke opmerkingen die hierover reeds zijn gemaakt in deel II. Hoe verder dient te worden omgegaan met het opvragen en beoordelen van bewijsmiddelen is daar ook reeds besproken.

514 Het voorstel voor de uitsluitingsgronden luidt als volgt (criteria zijn beknopt weergegeven):

Categorie	Criterium	Bewijsstuk	Voorstel
Persoonlijke situatie van de gegadigde of inschrijver (uitsluitingsgronden)	Niet bij onherroepelijk vonnis veroordeeld voor deelneming aan een criminele organisatie, omkoping, fraude of witwassen van geld	Verklaring omtrent gedrag (COVOG)	Verplichte vragenlijst
	Niet in staat van faillissement of liquidatie etc.	Verklaring griffier	Verplichte vragenlijst
	Geen aanvraag tot faillissement of liquidatie etc.	Verklaring griffier	Verplichte vragenlijst
	Geen rechterlijke uitspraak waarbij een delict is vastgesteld in strijd met beroepsgedragsregels	Verklaring omtrent gedrag (COVOG)	Verplichte vragenlijst
	Geen ernstige fout begaan in de uitoefening van het beroep	Verklaring omtrent gedrag (COVOG)	Verplichte vragenlijst
	Voldaan aan verplichtingen ten aanzien van betaling van socialezekerheidsbijdragen	Verklaring UWV	Verplichte vragenlijst
	Voldaan aan verplichtingen ten aanzien van betaling van belastingen	Verklaring Belastingdienst	Verplichte vragenlijst
	Niet in ernstige mate schuldig gemaakt aan valse verklaringen bij het verstrekken van inlichtingen of inlichtingen niet verstrekt	-	Verplichte vragenlijst

## Bevoegdheid de beroepsactiviteit uit te oefenen

- 515 In het desbetreffende artikel van de Richtlijnen<sup>86</sup> wordt de mogelijkheid geboden om:
- o Een gegadigde aan te laten tonen dat hij in het land van vestiging is ingeschreven in het beroepsregister of in het handelsregister;
  - o Bij overheidsopdrachten voor diensten een gegadigde te laten aantonen dat hij beschikt over een verplichte bijzondere vergunning of lid is van een bepaalde (beroeps-)organisatie.

516 Met betrekking tot de inschrijving in het beroepsregister of handelsregister wordt voorgesteld om standaard van alle gegadigden het nummer van inschrijving op te vragen. Deze vraag kan opgenomen worden als item in de eerder genoemde verplichte vragenlijst.

517 Criteria betreffende de bijzondere vergunningen en het lidmaatschap van bepaalde organisaties kunnen zeer uiteenlopend zijn, afhankelijk van de sector waarbinnen de dienstverlening plaatsvindt. Voorgesteld wordt daarom om het gebruik hiervan niet bij wet te harmoniseren. Wel leent dit onderdeel zich desgewenst voor nadere afspraken tussen aanbestedende diensten en ondernemingen binnen specifieke sectoren, eventueel conform een normalisatietraject dat wordt gefaciliteerd door NEN<sup>87</sup>.

Categorie	Criterium/vraag	Bewijsstuk	Voorstel
Bevoegdheid de beroepsactiviteit uit te oefenen	Ingeschreven in beroeps- of handelsregister	Uittreksel Kamer van Koophandel	Verplichte vragenlijst
	Beschikking over bijzondere vergunning of lid beroepsorganisatie	Bewijs vergunning of lidmaatschap	Desgewenst nadere afspraken per sector

## Economische en financiële draagkracht

518 Hieronder wordt het voorstel uitgewerkt voor de criteria die betrekking hebben op de economische en financiële draagkracht van gegadigden.

### Criteria met betrekking tot het banksaldo van een onderneming

519 Aan de hand van een bankverklaring kan een gegadigde worden gevraagd om aan te tonen dat hij over voldoende liquide middelen beschikt om de aanbestede opdracht te kunnen voltooien. Een bankverklaring is in het algemeen echter slechts een beperkte toetsing op de financiële draagkracht van een onderneming, omdat het bij uitstek een momentopname is. Bovendien maken banken bij het afgeven van dit soort verklaringen allerlei voorbehouden die de bankverklaring nog minder bruikbaar maken.

---

<sup>86</sup> Artikel 46 van de Richtlijn 2004/18/EG

<sup>87</sup> Zie het voorgaande hoofdstuk

520 Het afwegen van verschillend geformuleerde bankverklaringen staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Gezien ook de administratieve belasting die bankverklaringen met zich brengen – een gegadigde dient zich voor elke aanbesteding opnieuw tot de bank te wenden – en de beperkte waarde ervan, wordt voorgesteld het vragen van een bankverklaring niet toe te staan, tenzij daarvoor bijzondere redenen zijn ('comply-or-explain').

### **Criteria met betrekking tot een bereidverklaring tot het afgeven van een bankgarantie**

521 Het vragen om een bankgarantie af te geven vóór aanvang van een opdracht kan zinvol zijn indien sprake is van vooruitbetalingen door de opdrachtgever aan de opdrachtnemer. Dit komt met name vaak voor bij de uitvoering van bouwopdrachten, maar ook bij leveringen. Een veelvoorkomende hoogte van de bankgarantie is 5% van de opdrachtwaarde<sup>88</sup>.

522 Een bankgarantie is echter kostbaar voor een opdrachtnemer om te verkrijgen van zijn bank. Daarom dient ook met dit criterium terughoudend te worden omgegaan, met name bij kleinere opdrachten met een beperkt financieel risico. Sowieso kan worden volstaan met het vragen om een bereidverklaring (door de bank) tot het afgeven van een bankverklaring. Ook een dergelijke bereidverklaring heeft echter slechts een beperkte waarde, omdat banken in het algemeen de nodige voorbehouden en voorwaarden inbouwen bij het afgeven van een verklaring. Daarom verdient het aanbeveling om de eis tot het afgeven van een bankgarantie op te nemen als *voorwaarde voor gunning* in het *bestek*, en dus niet, eerder al, als selectie criterium.

523 Voorgesteld wordt om in de Aanbestedingswet bepalingen op te nemen die stellen dat:

- o Een aanbestedende dienst in de selectiefase geen bankgarantie mag verlangen van een gegadigde;
- o De hoogte van de bankgarantie waarvoor een bereidverklaring wordt gevraagd, in principe niet meer mag bedragen dan een bepaald percentage (bijvoorbeeld 5%) van de geraamde opdrachtwaarde. Aanbestedende diensten mogen hiervan in bijzondere gevallen beargumenteerd afwijken (comply-or-explain).

524 In de toelichting kan vervolgens worden gesteld dat terughoudendheid gewenst is, en dat het beschikken over een bankgarantie beter als voorwaarde in het bestek kan worden opgenomen. Ten slotte stellen de onderzoekers voor om een standaardformulering op te nemen in de Aanbestedingswet, die toegepast moet worden indien een aanbestedende dienst besluit dit criterium te hanteren.

---

<sup>88</sup> In sommige sectoren komen hogere percentages voor. In de scheepsbouw is 35% niet ongebruikelijk.

## Criteria met betrekking tot een verzekering tegen beroepsrisico's

525 In de praktijk komen twee algemene verzekeringen veelvuldig voor, namelijk een beroepsaansprakelijkheidsverzekering en een WA-verzekering voor bedrijven. De beroepsaansprakelijkheidsverzekering heeft specifiek betrekking op fouten gemaakt bij de beroepsuitoefening, bijvoorbeeld het maken van onjuiste calculaties of berekeningen door en ingenieur bij het verlenen van een ingenieursdienst. De WA-verzekering voor bedrijven dekt in beginsel alle (overige) aansprakelijkheden die op grond van de wet bestaan. In de polis van de WA-verzekering worden daarop vaak weer een aantal uitzonderingen opgenomen<sup>89</sup>.

526 Verder kunnen voor een bepaalde opdracht specifieke verzekeringen worden verlangd. In de bouw wordt bijvoorbeeld een Construction All Risks-verzekering (hierna: CAR-verzekering) standaard verlangd. Met een CAR-verzekering is een groot aantal risico's tijdens de bouw verzekerd. Het afsluiten van een CAR-verzekering is projectspecifiek en is daarom meestal als voorwaarde in het bestek opgenomen, en niet als selectie criterium.

527 Het is van belang dat een opdrachtnemer over een geschikte verzekering beschikt op het moment van gunning, en niet zozeer reeds in de selectiefase van een Europese aanbesteding. Het verdient daarom aanbeveling om het beschikken over de juiste verzekeringen als eventuele voorwaarde voor gunning op te nemen, maar niet reeds als selectie criterium.

528 In de praktijk komt het daarnaast regelmatig voor dat een hoog verzekerd bedrag wordt verlangd van een onderneming, dat niet in verhouding staat tot de aard en de omvang van de opdracht. Dit veroorzaakt hoge kosten voor een onderneming.

529 Voorgesteld wordt om in de Aanbestedingswet een bepaling op te nemen die stelt dat:

- o Terughoudend moet worden omgegaan met het eisen van een verzekering als selectie criterium;
- o De hoogte van het verzekerde bedrag in verhouding moet staan tot de aard en omvang van de opdracht.

530 Ook voor dit criterium kan een standaardformulering in de Aanbestedingswet worden opgenomen.

---

<sup>89</sup> Het opvragen van de polis en onderliggende clauses vóór aanvang van de uitvoering van de opdracht – van iedere door de aanbestedende dienst gevraagde verzekering – is daarom aanbevelenswaardig. Alleen door kennisname van die verzekeringsdocumenten kan immers een goed beeld van de precieze dekking worden verkregen.

## Criteria met betrekking tot de boekhouding

531 Veelvuldig vragen aanbestedende diensten aan gegadigden om aan de hand van een goedkeurende (accountants-)verklaring bij een jaarrekening of jaarverslag aan te tonen dat zij beschikken over een deugdelijke financiële boekhouding. In de voor dit onderzoek uitgevoerde inventarisatie van selectiecriteria kwam dit in ruim 40% van de aanbestedingen voor.

532 Het beschikken over een solide boekhouding is een redelijk en relevant criterium. Privé-personeel en kleine ondernemingen zijn echter niet gehouden om hun jaarstukken van een goedkeurende verklaring te laten voorzien. Het voorstel is daarom om in de Aanbestedingswet op te nemen dat bovengenoemd criterium alleen mag worden toegepast op ondernemingen die bij wet verplicht zijn om hun jaarstukken door een accountant te laten goedkeuren. Voor dit criterium kan worden volstaan met een eigenverklaring (standaard vragenlijst). De aanbestedende dienst kan desgewenst de bewijsmiddelen (jaarrekening met eventuele verklaring) opvragen.

## Criteria met betrekking tot de omzet van een onderneming

### *Inleiding*

533 Een belangrijke doelstelling van het stellen van omzeteisen is te voorkomen dat een onderneming wordt geselecteerd die in te grote mate afhankelijk is van de aan te besteden opdracht. Immers, als uitvoering van de opdracht meer kosten met zich brengt dan voorzien door de inschrijver dan zou in een dergelijk geval de goede uitvoering van de opdracht in gevaar kunnen komen. Overigens worden omzeteisen ook wel gehanteerd om te verzekeren dat men zaken doet met een 'robuuste' onderneming. Relevant is hierbij de totale omzet van een onderneming, niet die in een bepaalde deelsector.

534 Omzeteisen worden in de praktijk ook wel gehanteerd om de ervaring van een bepaalde onderneming te beoordelen: veelal wordt dan de behaalde omzet in een bepaalde sector beoordeeld. Het verdient echter aanbeveling om terughoudend om te gaan met het gebruiken van omzetcriteria met betrekking tot de omzet van een onderneming in een *deelsector*, omdat dit geen maatstaf is voor de afhankelijkheid van de onderneming in haar totaliteit<sup>90</sup> en daarom geen maatstaf is voor de economische en financiële draagkracht van een onderneming. Het stellen van een ervaringsvereiste is dan een effectievere vraag dan een omzeteis in een specifieke sector.

---

<sup>90</sup> In een uitspraak van de RvA (d.d. 29-12-2000, BR 2001/717) wordt gesteld: "Een omzeteis van NLG 10 miljoen aan 'gelijksoortige projecten in GWW-sector' moet vanwege het specialistische karakter worden opgevat als extra ervaringsvereiste; als zodanig is deze eis ten opzichte van een opdrachtwaarde van NLG 3,5 miljoen (dus) disproportioneel."

535 Aan omzeteisen zitten verschillende aspecten:

- o Het aantal jaren waarin de gevraagde omzet gemiddeld moet zijn behaald: de Richtlijnen geven duidelijk aan dat dit ten hoogste de laatste drie boekjaren mogen zijn;
- o De verhouding tussen de omzeteis en de geraamde opdrachtwaarde, daarbij rekening houdend met de beoogde doorlooptijd van de opdracht;
- o Omzeteisen die aan combinaties van ondernemingen worden gesteld.

536 Over het eerste aspect kan geen discussie bestaan. De Richtlijnen spreken duidelijk over maximaal drie boekjaren. Op de andere aspecten gaan we hieronder in:

#### *De hoogte van de omzeteis*

537 Wat een redelijke, proportionele omzeteis is, hangt in de eerste plaats af van de geraamde opdrachtwaarde, maar ook van de beoogde doorlooptijd van de opdracht en de branche waarbinnen een opdracht wordt aanbesteed. Indien een opdracht in korte tijd uitgevoerd moet worden, is een hogere omzeteis wellicht op zijn plaats. Bij langlopende opdrachten (langer dan een jaar) geldt het omgekeerde. De geraamde opdrachtwaarde zou daarom omgerekend moeten worden naar een waarde op jaarbasis. Op eenmalige leveringen is dit niet van toepassing, omdat hierbij geen sprake is van een uitvoeringsperiode.

538 Wat dan een redelijke verhouding is tussen de geraamde opdrachtwaarde op jaarbasis en de omzeteis aan gegadigden, is een relevante vraag. In Eurasbo wordt voor de Burgerlijke- en Utiliteitsbouw een percentage aangehouden van 300% (500% in uitzonderingsgevallen) en voor de Grond-, Weg- en Waterbouw 150% (300% in uitzonderingsgevallen). In het Belgische kwalificatiesysteem (zie deel IV van dit rapport) worden, omgerekend, omzeteisen gesteld die tussen de circa 150 en 300% van de geraamde opdrachtwaarde liggen.

539 In het verleden zijn verder door de Raad voor Arbitrage (RvA) Bouw hierover tevens uitspraken:

- o "Een omzeteis aan werken van min. NLG 10 miljoen per jaar voor een werk van NLG 2 miljoen is disproportioneel"<sup>91</sup>;
- o "Een omzeteis van tien keer de opdrachtwaarde is disproportioneel, ook al moet het werk binnen korte tijd worden uitgevoerd (omgerekend op jaarbasis bedroeg omzeteis drie keer de opdrachtwaarde)"<sup>92</sup>;
- o "Een omzeteis van 2,5 keer de realiseren omzet van de opdracht is niet disproportioneel"<sup>93</sup>;

---

<sup>91</sup> RvA d.d. 10-03-1995, BR 1996/76

<sup>92</sup> RvA d.d. 24-12-1998, BR 1999/526

<sup>93</sup> RvA d.d. 20-08-1998, BR 2000/447

- o "Een omzeteis van NLG 25 miljoen bij een opdracht van NLG 20 miljoen in 4,5 jaar tijd is niet disproportioneel (waarde werk per jaar bedraagt NLG 4,5 miljoen);"<sup>94</sup>
- o "Een omzeteis van EUR 4 miljoen bij een opdrachtwaarde van 850.000 per jaar is disproportioneel"<sup>95</sup>.

540 Uit het bovenstaande kan voorzichtig worden opgemaakt dat een gangbare omzeteis bij bouwopdrachten ligt tussen drie en vijf keer de geraamde opdrachtwaarde. Op het gebied van leveringen en diensten is geen jurisprudentie bekend.

#### *Omzeteisen aan combinaties*

541 Of een omzeteis wel of niet disproportioneel is, hangt mede af van of deze betrekking heeft op combinaties van leveranciers die gezamenlijk inschrijven. Hierover gaat de volgende uitspraak van de RvA Bouw:

- o "Een omzeteis van 2,5 keer de opdrachtwaarde is niet disproportioneel. De eis is wél disproportioneel indien in het geval van een combinatie een van de combinanten hieraan zelfstandig moet voldoen"<sup>96</sup>.

542 In de praktijk komt het voor dat aan combinanten hogere omzeteisen worden gesteld dan aan gegadigden die niet in combinatie inschrijven. Tevens kunnen separate eisen worden gesteld aan elk van de combinanten. In Eurasbo is bijvoorbeeld als standaardcriterium opgenomen dat in geval de gegadigde een combinatie is de omzet van elk der combinanten tenminste 25% belooft van de totale omzeteis. In het algemeen is het redelijk te noemen dat de omzeteis voor een afzonderlijke combinant ten opzichte van de totale omzeteis aan de combinatie niet hoger is dan zijn aandeel in de uitvoering.

#### *Voorstel*

543 De onderzoekers stellen voor om de volgende bepalingen in toekomstige aanbestedingsregelgeving op te nemen, waarbij wordt bepaald dat een aanbestedende dienst hiervan in uitzonderingsgevallen, beargumenteerd mag afwijken (comply-or-explain):

- o De gevraagde gemiddelde jaaromzet mag niet meer bedragen dan:
  - x keer de geraamde opdrachtwaarde (excl. BTW), indien de opdracht een eenmalige levering of dienst betreft;

<sup>94</sup> RvA d.d. 21-09-2000, BR 2001/709

<sup>95</sup> RvA d.d. 18-08-2003

<sup>96</sup> RvA d.d. 20-08-1998, BR 2000/447



- x keer de geraamde opdrachtwaarde (excl. BTW) omgerekend op jaarbasis, indien het een continue opdracht betreft of een opdracht met een bepaalde vooraf ingeschatte uitvoeringsduur<sup>97</sup>;
- o Bij combinanten geldt aanvullend dat:
  - De omzeteis voor de gehele combinatie niet meer mag bedragen dan y% van de omzeteis voor leveranciers die niet in combinatie inschrijven;
  - De omzeteis per combinant niet meer mag bedragen dan de omzeteis voor de gehele combinatie vermenigvuldigd met het beoogde aandeel van de combinant in de uitvoering<sup>98</sup>.

544 De getallen 'x' en 'y' dienen in de detailuitwerking van het voorstel nader vastgesteld te worden. In uitzonderingsgevallen kunnen ondernemingen hiervan afwijken (comply-or-explain), maar een verhouding van bijvoorbeeld meer dan 5 voor 'x' lijkt een juridische bovengrens te zijn.

545 Binnen de kaders van de regelgeving kunnen op sectorniveau wederom nadere afspraken worden gemaakt tussen vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven. Ten slotte stellen de onderzoekers voor dit criterium, met de bijbehorende formulering van een eigenverklaring, vast te leggen in de Aanbestedingswet.

### **Criteria met betrekking tot de garantstelling van de moedermaatschappij**

546 In de praktijk wordt regelmatig als criterium gesteld dat de moedermaatschappij zich garant stelt voor de dochteronderneming die een opdracht uitvoert (de 'holdingverklaring'), en aansprakelijk kan worden gesteld. Dit criterium is alleen relevant indien:

- o De dochteronderneming niet beschikt over een eigen jaarrekening, maar alleen over een geconsolideerde jaarrekening op holdingniveau<sup>99</sup>;
- o De dochteronderneming die zich wenst te beroepen op de omzet of middelen van de moedermaatschappij.

---

<sup>97</sup> Ter toelichting: de geraamde opdrachtwaarde wordt gedeeld door het aantal jaren dat de opdracht zal lopen; dit aantal kan ook kleiner zijn dan een jaar. Indien de beoogde uitvoeringstermijn bijvoorbeeld drie maanden betreft, dient de opdrachtwaarde door ¼ te worden gedeeld. Dit komt overeen met een vermenigvuldiging met het getal vier.

<sup>98</sup> Indien een combinant bijvoorbeeld 35% van de uitvoering voor zijn rekening zal nemen, mag de omzeteis aan deze combinant niet meer dan 35% bedragen van de totale omzeteis aan de combinatie.

<sup>99</sup> Art. 2:403 BW

547 Voorgesteld wordt om in de toekomstige aanbestedingsregelgeving een tekst op te nemen die stelt dat de eis alleen mag worden gesteld indien sprake is van een van genoemde situaties, om te voorkomen dat ten onrechte het hebben van een holdingverklaring als eis wordt gesteld. Wederom kan een standaardformulering voor dit criterium worden vastgelegd.

### Criteria met betrekking tot financiële ratio's

548 Het vragen naar financiële ratio's, zoals bijvoorbeeld current en quick ratio, solvabiliteit en rentabiliteit, kan een goede manier zijn om inzichtelijk te maken of gegadigden voldoende economisch en financieel draagkrachtig zijn om een opdracht uit te kunnen voeren en om het risico op een faillissement tijdens de uitvoering te beperken<sup>100</sup>. Het beoordelen van deze kengetallen en het bepalen wat redelijke eisen zijn om te stellen is echter complex, want:

- o De kengetallen zijn een momentopname;
- o De kengetallen hebben een onderlinge afhankelijkheid;
- o De kengetallen zijn afhankelijk van de sector en het economische tij;
- o De kengetallen zijn moeilijk te interpreteren voor iemand die niet financieel onderlegd is;
- o De economische en financiële draagkracht is niet alleen afhankelijk van ratio's, maar ook van de orderportefeuille, voorraden, etcetera;
- o De berekeningswijze van de kengetallen is complex en daardoor, met name bij grotere ondernemingen, moeilijk te verifiëren voor een aanbesteder.

549 De financiële ratio's dienen om deze redenen met voorzichtigheid te worden toegepast als minimumeisen aan ondernemingen. Het verdient verder aanbeveling om, van overheidswege, een handreiking te ontwikkelen die aangeeft op welke manier deze financiële ratio's het beste kunnen worden toegepast om geschikte gegadigden te selecteren. Hierbij kan een voorbeeld worden genomen aan de Office of Government Commerce in het Verenigd Koninkrijk, die een soortgelijke handreiking heeft ontwikkeld voor de Engelse situatie<sup>101</sup>.

550 De onderzoekers bevelen aan om de financiële ratio's alleen indien relevant toe te passen: bijvoorbeeld bij een lange-termijnopdracht, voorfinanciering zonder bankgarantie, uitbesteding, of een aanbesteding van strategische pakketten. Indien een aanbestedende dienst ratio's wil toepassen in een aanbestedingstraject, zou hij eerst moeten bepalen welke ratio's het beste de economische en financiële draagkracht van een gegadigde aantoont, gelet op de inhoud van de opdracht. De hierboven genoemde handreiking kan hierbij helpen. Bij twijfel over de draagkracht van een gegadigde kan een aanbestedende dienst overwegen een 'due diligence' uit te voeren vóór contractondertekening.

---

<sup>100</sup> Uit onze inventarisatie van selectiecriteria bij honderd aanbestedingen, blijkt dat 31 keer een of meer financiële ratio's als criterium zijn toegepast.

<sup>101</sup> 'Supplier financial appraisal guidance', OGC, oktober 2001

## Samenvatting

551 In onderstaande tabel is het voorstel voor de harmonisatie criteria met betrekking tot de economische en financiële draagkracht van een onderneming samengevat. Uiteraard dient de aanbestedende dienst, bij het opstellen van selectiedocumenten, de criteria in onderlinge samenhang te bekijken. Een beperkt set met relevante eisen zegt meer dan een lijst met criteria waarvan de doelstelling en relevantie niet duidelijk zijn.

Categorie	Criterium	Bewijsstuk	Voorstel
Economische en financiële en draagkracht	Voldoende banksaldo	Bankverklaring	Niet vragen, tenzij... (comply-or-explain)
	Bereid tot afgeven bankgarantie	Bereidheidsverklaring bank	Terughoudend mee omgaan. Maximum percentage opnemen (comply-or-explain)
	Adequaat verzekerd tegen beroepsrisico's	Verzekeringsbewijs / kopie polis	Terughoudend mee omgaan
	Solide boekhouding	Jaarrekening en/of balans / accountantsverklaring	Alleen eisen bij wettelijke plicht accountantsverklaring
	Geen te grote afhankelijkheid gegadigde van opdrachtgever (omzet totaal of in sector)	Jaarrekening / accountantsverklaring	Normen voor hoogte eis. Terughoudend omgaan met omzeteis in (deel-)sector
	Staat moeder garant voor dochter	Holdingverklaring	Alleen eisen onder bepaalde voorwaarden
	Voldoende solvabel, liquide etc. (ratio's)	Jaarrekening en/of balans / accountantsverklaring	Richtlijnen ontwikkelen voor relevante ratio's

## Technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid

552 Hieronder wordt het voorstel uitgewerkt voor de criteria die betrekking hebben op de technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid van gegadigden.

### Criteria met betrekking tot de ervaring van een onderneming

553 Een aanbestedende dienst kan toetsen of een gegadigde over voldoende ervaring beschikt door als eis te stellen dat hij een aantal relevante opdrachten eerder heeft uitgevoerd. Als bewijsmateriaal kan worden gevraagd om een tevredenheidsverklaring van eerdere opdrachtgevers, maar dat wordt in de praktijk vaak niet gedaan. In de praktijk bestaan veel verschillende formats voor deze tevredenheidsverklaringen, waardoor gegadigden, als er om gevraagd wordt, telkens opnieuw deze verklaringen moeten (laten) invullen.

554 Bij het selecteren op de ervaring van een gegadigde aan de hand van (vergelijkbare) referentieopdrachten zijn de volgende aspecten van belang:

- o De periode waarbinnen de referentieopdrachten moeten zijn uitgevoerd. Deze periode is, vastgelegd in de Richtlijnen, en bedraagt vijf jaar voor werken en drie jaar voor leveringen en diensten;
- o Het maximum aantal referenties dat per aanbesteding mag worden gevraagd;

- o De gevraagde opdrachtwaarde(n) van de referenties in verhouding tot de geraamde waarde van de nieuwe opdracht;
- o De inhoud van de gevraagd referenties.

555 Over het eerste aspect doen de Richtlijnen een duidelijke uitspraak. Op de drie laatstgenoemde aspecten gaan we hieronder nader in.

#### *Het aantal referenties*

556 Bij het opvragen van referentieprojecten kan sprake zijn van disproportionaliteit indien het *aantal* gevraagde referenties niet in verhouding staat tot de omvang van de opdracht. Hierover is één uitspraak bekend, die uiteraard situationeel bepaald is:

- o "Een eis van vijf referentiewerken in de afgelopen drie jaar bij een opdracht van NLG 500.000 is disproportioneel"<sup>102</sup>.

557 Een aantal van drie referenties wordt geadviseerd in Eurasbo. In het Belgische kwalificatiesysteem voor bouwbedrijven moet een onderneming tussen de twee en vijf relevante referenties aanleveren. Bij twee referenties moet de minimale opdrachtwaarde per stuk hoger zijn (30-60% van de geraamde waarde van de nieuwe opdracht) dan bij vijf referenties (10-20% van de nieuwe opdrachtwaarde).

#### *De opdrachtwaarde(n) van de referenties*

558 De opdrachtwaarde van de gevraagde referenties dient in verhouding te staan tot de geraamde waarde van de nieuwe opdracht. Hierover is, vanuit jurisprudentie, alleen de volgende uitspraak bekend:

- o "Het eisen van (tenminste) één referentie op het gebied van het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen die minimaal 40% van de huidige opdrachtsom bedraagt, is niet disproportioneel"<sup>103</sup>.

559 Een normpercentage van 40% betekent dat bij een geraamde opdrachtwaarde van bijvoorbeeld 1 miljoen euro, niet mag worden geëist door de aanbestedende dienst dat de referentieopdrachten per stuk groter zijn dan 400.000 euro. Normen die elders worden aangehaald zijn 30 tot 60% van opdrachtwaarde<sup>104</sup> en 70% van opdrachtwaarde per referentieopdracht.

---

<sup>102</sup> RvA d.d. 2-2-1997, BR 1997/967

<sup>103</sup> RvA d.d. 14-09-2001, BR 2002/554

<sup>104</sup> Zie bijvoorbeeld het advies in Eurasbo

560 In beginsel moet de waarde van de referentieopdrachten lager liggen dan de waarde van de aan te besteden opdracht, omdat een gegadigde anders nooit grotere opdrachten kan uitvoeren dan hij tot nu heeft gedaan<sup>105</sup>.

#### *De inhoud van de gevraagde referenties*

561 Tenslotte dient de mate van specificiteit van de gevraagde referenties in verhouding te staan tot de omvang en aard van de aanbestede opdracht. Uit jurisprudentie hierover blijkt dat niet naar specifieke ervaring mag worden gevraagd indien relevante ervaring voor het uitvoeren van de nieuwe opdracht ook op een andere manier kan zijn opgedaan.<sup>106</sup> In het algemeen zijn hier echter geen richtlijnen voor te geven.

#### *Voorstel*

562 In het licht van het voorgaande stellen de onderzoekers voor om:

- o Het maximum aantal referenties dat mag worden gevraagd vast te leggen in de Aanbestedingswet. Bij uitzondering mag hiervan worden afgeweken (comply-or-explain);
- o Vast te leggen in de regelgeving dat de gevraagde waarde per referentieopdracht niet meer mag bedragen dan een bepaald percentage van de geraamde waarde van de aanbestede opdracht;
- o Standaardformuleringen voor dit criterium vast te leggen;
- o Een standaard tevredenheidsverklaring voor referentieopdrachten te ontwikkelen en vast te leggen in de Aanbestedingswet, met daarbij de opmerking dat terughoudend moet worden omgegaan met het eisen van een tevredenheidsverklaring om de lasten te beperken.

### **Criteria met betrekking tot de technische faciliteiten van een onderneming**

563 De richtlijnen bieden de mogelijkheid om criteria toe te passen die verlangen dat een gegadigde over bepaalde technische faciliteiten en uitrusting beschikt, en moet kunnen beschikken over bepaalde technici of technische organen. Deze selectiecriteria zijn zeer divers en specifiek voor de aanbesteding waarop ze betrekking hebben. Niet altijd is de relevantie ervan te achterhalen.

---

<sup>105</sup> Er kan overigens ook worden gedacht aan gezamenlijke eis voor de referenties in plaats van een eis per referentie. Dit is onder andere toegepast in het normontwerp NEN-EN 13883 voor de kwalificatie van bouwbedrijven. De totale waarde van de referenties moet minimaal gelijk zijn aan de bovengrens van de omvangsklasse waarbinnen de opdracht valt.

<sup>106</sup> Zie onder andere Voorzieningenrechter Rechtbank 's-Hertogenbosch d.d. 26 april 2005/KG ZA 05-194 en RvA Bouw d.d. 5-9-2000, BR 2001/705

564 Voorgesteld wordt daarom om deze criteria niet te harmoniseren. Wel kan in het algemeen gesteld worden dat in de selectiedocumenten duidelijk moet worden opgenomen aan welke eisen een gegadigde precies moet voldoen, en hoe de ingeleverde informatie zal worden beoordeeld.

### **Criteria met betrekking tot het personeel van een onderneming**

565 Onder deze categorie vallen criteria die betrekking hebben op de opleiding en ervaring van personeelsleden, en op de gemiddelde personeelsbezetting van de onderneming gedurende de laatste drie jaar. In de praktijk is niet altijd duidelijk aan welke norm een gegadigde moet voldoen om zich te kwalificeren en hebben de criteria meer het karakter van een informatievraag dan een criterium.

566 Bij deze criteria kan hooguit de wijze van formuleren worden geharmoniseerd, en vastgelegd in de Aanbestedingswet. Welke opleiding, ervaring etc. precies wordt gevraagd, en in welke gevallen, is zeer uiteenlopend en kan daarom niet worden geharmoniseerd. Wel dient een aanbesteder vooraf te bepalen welke opleiding, ervaring en personeelsbezetting minimaal worden geëist. Dit dient duidelijk te worden bepaald in de selectiedocumenten. Anders is het ondoenlijk om een partij hierop uit te sluiten.

### **Criteria met betrekking tot kwaliteit, veiligheid en milieu**

567 Onder deze categorie vallen criteria die betrekking hebben op:

- o Kwaliteitswaarborgen (ISO, etc.);
- o Branchegerelateerde standaarden of certificaten (bijvoorbeeld VCA, HACCP, etc.);
- o Waarborgen met betrekking tot ARBO-wetgeving en de veiligheid van de werkomgeving;
- o Waarborgen met betrekking tot milieubeheer en duurzaamheid.

568 Voor de eerste twee soorten criteria, die gaan over kwaliteit en branchegerelateerde standaarden, stellen de onderzoekers voor om de vraagstelling te harmoniseren in de vorm van een eigenverklaring. Bewijsmiddelen kunnen in geval van twijfel worden opgevraagd.

569 In een normalisatietraject zou vervolgens een norm ontwikkeld kunnen worden die aangeeft welke certificaten, standaarden en dergelijke in een bepaalde sector redelijk zijn om te vragen, om te voorkomen dat aanbestedende diensten een groot scala aan certificaten kunnen opvragen waarover een gegadigde moet beschikken.

570 Eisen op het gebied van ARBO en werkomgeving en milieubeheer en duurzaamheid komen weinig voor in de praktijk en zijn divers. Het lijkt daarom niet zinvol om deze te harmoniseren.

## Overige criteria

571 Overige criteria hebben onder andere betrekking op:

- o De opgave van onderaannemers (dit is strikt genomen geen criterium);
- o De bereidheid tot een controle op locatie door de aanbestedende dienst of een vertegenwoordiger;
- o Of producten voldoen aan gestelde eisen, aan de hand van foto's, beschrijvingen etc.

572 De eerste twee criteria lenen zich, als ze worden gevraagd, goed om in een standaardformulering te worden opgenomen in de Aanbestedingswet. Het derde criterium wordt weinig toegepast, en is sterk opdrachtafhankelijk. Harmonisatie biedt hier weinig toegevoegde waarde. Daarbij moet ook worden bedacht dat onderaannemers en locaties voor productie per opdracht kunnen wisselen en dat een opdrachtnemer zijn keuze van onderaannemers en leveranciers veelal uitstelt tot ná de gunning. Het vragen van deze informatie heeft dan ook beperkte waarde en kan tot onnodige complicaties leiden.

## Samenvatting

573 In onderstaande tabel zijn de voorstellen voor de criteria met betrekking tot de technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid van een onderneming samengevat.

Categorie	Subcategorie	Criterium	Bewijsstuk	Voorstel
Technische bekwaamheid en/of beroepsbekwaamheid	Ervaring	Bedrijf beschikt over voldoende ervaring	Tevredenheidsverklaring/certificaat opdrachtgever(s)	Normen voor aantal referenties en waarde; Standaard tevredenheidsverklaring
		Bedrijf beschikt over geschikte technische uitrusting en faciliteiten	Eigen opgave gegadigde	Niet harmoniseren
	Technische faciliteiten	Bedrijf kan beschikken over voldoende technici / technische organen	Eigen opgave gegadigde	Niet harmoniseren
		Personeel voldoende opgeleid	Studie- en beroepsdiploma's	Formulering harmoniseren
	Personeel	Personeel voldoende ervaren	Curricula Vitae medewerkers of management	Formulering harmoniseren
		Adequate personeelsbezetting	Eigen opgave gegadigde	Formulering harmoniseren
		Voldoende waarborgen m.b.t. kwaliteit	Kwaliteitssysteemcertificaten, etc.	Vraagstelling harmoniseren; nadere invulling systemen/certificaten
	Kwaliteit, veiligheid en milieu	Bedrijf voldoet aan branchegerelateerde standaarden / certificaten	Certificaten	Vraagstelling harmoniseren; nadere invulling systemen/certificaten
		Voldoende waarborgen m.b.t. ARBO en werkomgeving	Eigen opgave gegadigde	Niet harmoniseren
		Voldoende waarborgen m.b.t. milieubeheer en duurzaamheid	Eigen opgave gegadigde	Niet harmoniseren
	Overig	Bereid tot controle op locatie door aanbestedende dienst	Eigen opgave gegadigde	Vraagstelling harmoniseren
		Opgave onderaannemers	Eigen opgave gegadigde	Vraagstelling harmoniseren
		Producten voldoen aan gestelde eisen	Monsters, beschrijvingen en/of foto's; certificaat officieel instituut	Niet harmoniseren

## 6 Alternatieven voor shortlisting

601 Dit hoofdstuk gaat in op het gebruik van shortlistcriteria bij Europese aanbestedingen. Alvorens manieren worden beschreven om te voorkomen dat de mededinging onevenredig wordt beperkt bij het opstellen van een shortlist, gaan wij eerst in op de achtergronden hiervan.

### **Achtergrond en doelstelling**

602 Bij de niet-openbare procedure kunnen shortlistcriteria worden gebruikt om het aantal gegadigden dat wordt toegelaten tot de offertefase te beperken<sup>107</sup>. Dit kan nodig zijn bij Europese aanbestedingen waarbij een groot aantal gegadigden wordt verwacht. Om de lasten voor de aanbestedende dienst én voor het bedrijfsleven te beperken, wordt dan een *shortlist* opgesteld van bedrijven die worden uitgenodigd om een offerte uit te brengen.

603 De criteria die de aanbestedende dienst gebruikt om de shortlist op te stellen worden shortlistcriteria genoemd, en moeten vooraf worden bekendgemaakt. De rangorde van de gegadigden op de shortlist hangt af van de mate waarin een gegadigde voldoet aan de shortlistcriteria. Uiteraard moet ook worden voldaan aan de minimumeisen die de aanbestedende dienst heeft gesteld. De aanbestedingsrichtlijnen schrijven voor dat de shortlist uit ten minste vijf leveranciers dient te bestaan<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Ook in een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en in een concurrentiegerichte dialoog kan het aantal gegadigden worden beperkt. Deze procedures laten we in dit hoofdstuk buiten beschouwing omdat deze (nog) weinig worden toegepast. Bij de openbare procedure mogen alleen minimumeisen worden gesteld.

<sup>108</sup> Indien er geen vijf gegadigden zijn die aan de minimumeisen voldoen, kan onder omstandigheden worden volstaan met een kleiner aantal. De aanbestedende dienst mag niet alsnog extra ondernemers opnemen op de shortlist die niet om deelneming hebben verzocht of die niet aan de minimumeisen voldoen. Overigens geldt bij de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de concurrentiegerichte dialoog een minimumaantal van drie.



604 Het toepassen van shortlistcriteria kan er bij een individuele aanbesteding toe leiden dat gegadigden die in principe wel geschikt zijn buiten de selectie vallen en niet worden uitgenodigd om een offerte in te dienen. Vaak worden als shortlistcriteria 'financiële draagkracht' en 'ervaring' gebruikt, waardoor het MKB en nieuwkomers minder snel op de shortlist terecht komen. Enerzijds is dit logisch, omdat de aard en omvang van een Europese aanbesteding een goede reden kan zijn om de grootste en meest ervaren bedrijven op de shortlist te willen plaatsen. Anderzijds kan hierdoor verschraving van de concurrentie optreden, omdat kleinere bedrijven juist specifieke kenmerken hebben die hen wellicht beter geschikt maken om een opdracht uit te voeren. Bovendien kan een aanbestedende dienst, door standaard te kiezen voor de grootste en meest ervaren bedrijven, bij verschillende aanbestedingen te maken krijgen met eenzelfde groep van bedrijven. Dit kan eveneens een beperkend effect hebben op de mededinging. In hoofdstuk I is hierop eerder ingegaan.

605 De vraagstelling in dit onderzoek is welke alternatieven er zijn voor het gebruik van shortlistcriteria bij het terugbrengen van het aantal gegadigden voor de offertefase van de niet-openbare procedure, die niet (onnodig) de kansen voor het MKB verkleinen.

606 Naast alternatieven voor het gebruik van shortlistcriteria komt ook de keuze van shortlistcriteria zelf aan de orde. Hierbij wordt ingegaan op de vraag hoe deze gehanteerd kunnen worden op een zodanige manier dat de kans op het selecteren van de meeste geschikte gegadigden, gelet op de doelstelling van de aanbesteding, wordt geoptimaliseerd.

### **Alternatieve methoden voor shortlistcriteria: loting en roulatiesysteem**

607 Bekende alternatieven, die ook in Nederland worden toegepast, voor het gebruik van shortlistcriteria om het aantal gegadigden terug te brengen zijn de volgende:

- o Loting;
- o Roulatiesysteem (in de nutssector).

608 Het principe van loting is eenvoudig; indien het aantal gegadigden dat voldoet aan de minimumeisen groter is dan het door de aanbestedende dienst beoogde aantal, worden aselect gegadigden geselecteerd net zolang tot het beoogde aantal is bereikt. De overige gegadigden vallen af.

609 Het tweede alternatief, een roulatiesysteem, wordt in de nutssector gebruikt, en is daarbuiten niet zonder meer toepasbaar. Binnen de Richtlijn Nutssectoren bestaat de mogelijkheid te werken met een lijst met 'erkende' leveranciers. Van deze bedrijven is eerder vastgesteld dat deze voldoen aan de minimumeisen die de aanbestedende dienst heeft gesteld en dus in principe geschikt zijn om een opdracht uit te voeren. Wordt een concrete opdracht aanbesteed, dan selecteert de aanbestedende dienst een bepaald aantal erkende ondernemingen van de lijst. Dit gebeurt volgens een roulerend schema, bijvoorbeeld door op een alfabetisch gerangschikte lijst met bedrijven bij elke aanbesteding een volgende groep ondernemingen uit te nodigen.

610 Tijdens de uitvoering van het onderhavige onderzoek zijn in andere landen geen alternatieve methoden gevonden om het aantal gegadigden terug te brengen in de selectiefase van de niet-openbare procedure. Contactpersonen in andere EU-landen geven aan dat er geen aanvullende (nationale) regels van kracht zijn op het gebied van shortlisting<sup>109</sup>. Gerefereerd wordt aan de mogelijkheid om bezwaar aan te tekenen bij de rechter als een onderneming zich benadeeld voelt<sup>110</sup>. Ook wordt aangegeven dat het probleem van lage toegankelijkheid van het MKB zich niet overal voor lijkt te doen<sup>111</sup>.

611 De genoemde methoden van loting en roulatie (in de nutssector) zijn eenvoudig toe te passen in aanbestedingstrajecten: ze zijn immers transparant, en geven alle bedrijven die aan de minimumeisen voldoen een even grote kans om te worden geselecteerd. In die zin wordt het MKB niet benadeeld bij gebruik van deze methoden.

612 Vanuit inkooperspectief zijn loting en een roulatiesysteem echter niet altijd doelmatig, tenzij sprake is van een (grote) groep min of meer gelijkwaardige gegadigden. Is dat het geval, dan zullen de gegadigden relatief kleine verschillen laten zien op de scores op eventuele shortlistcriteria, en zal de selectie alsnog redelijk willekeurig zijn.

---

<sup>109</sup> In sommige landen, zoals in Duitsland, zijn in de nationale Richtlijnen wel bepalingen opgenomen dat kleine ondernemers op een gepaste manier bij opdrachten moeten worden betrokken, bijvoorbeeld door grote opdrachten in percelen aan te besteden (indien doelmatig) of het gebruik van (kleine) onderaannemers te stimuleren. Er worden hiervoor geen concrete normen genoemd.

<sup>110</sup> Dit wordt bijvoorbeeld aangegeven door de Office of Government Commerce in het Verenigd Koninkrijk.

<sup>111</sup> De National Public Procurement Policy Unit in Ierland geeft bijvoorbeeld aan dat bij de aanbesteding van werken de grotere opdrachten in het algemeen naar grote bedrijven gaan en kleinere opdrachten naar het MKB.

613 In het algemeen verdient het gebruik van shortlistcriteria met een bijbehorende, vooraf bekendgemaakte, punten- en wegingssystematiek vanuit inkooperspectief de voorkeur<sup>112</sup>. Het gebruik van shortlistcriteria biedt de beste mogelijkheden voor een aanbestedende dienst om de in potentie meest geschikte ondernemingen te selecteren voor de offertefase. Voorwaarde hiervoor is echter dat de aanbestedende dienst vooraf goed nadenkt over het soort bedrijf dat hij wil selecteren, gelet op de aard en omvang van de aanbestede opdracht, en over de criteria die de meeste kansen bieden om een dergelijke onderneming daadwerkelijk te selecteren. Hier hoort ook bij dat de aanbestedende dienst ervoor moet kiezen om niet-relevante criteria niet te hanteren. Hierop wordt verderop in dit hoofdstuk ingegaan.

### **Juridische randvoorwaarden shortlisting**

614 In deze paragraaf wordt eerst een aantal juridische randvoorwaarden benoemd met betrekking tot shortlisting.

615 De aanbestedingsrichtlijnen zeggen het volgende met betrekking tot shortlisting: "De aanbestedende diensten vermelden in de aankondiging van de opdracht de objectieve en non-discriminatoire criteria of regels die zij voornemens zijn te gebruiken, het minimumaantal en, in voorkomend geval, het maximumaantal gegadigden dat zij voornemens zijn uit te nodigen."<sup>113</sup>

616 Uit jurisprudentie kan worden opgemaakt dat, op grond van het transparantiebeginsel, voldoende duidelijk moet zijn op welke wijze de shortlistcriteria zullen worden gehanteerd in een aanbestedingsprocedure<sup>114</sup>. Dit betekent concreet dat de shortlistcriteria vooraf bekend moeten worden gemaakt, evenals de wijze van waardering op basis van de shortlistcriteria (het puntenstelsel)<sup>115</sup>. Toetsing van de wijze van toepassing achteraf moet mogelijk zijn.

---

<sup>112</sup> Zie ook p.5 van 'Best practices m.b.t. eisen en bewijsmiddelen bij aanbesteden' door VNO-NCW uit 2000.

<sup>113</sup> Artikel 44, lid 3 van de Richtlijn 2004/18/EG van 31 maart 2004.

<sup>114</sup> Zie Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap (HvJ EG) 12 december 2002, zaak C-470/99 (Universale Bau) en HvJ EG 29 april 2004, zaak C-496/99 P (Succhi di Frutta).

<sup>115</sup> Zie Hof Amsterdam 5 maart 1998, BR 1998/610 (Fermie) en (onder andere) Raad van Arbitrage voor de Bouw (RvA) 27 juni 1994, BR 1996/258.

617 Een aanbestedende dienst mag bij shortlisting eisen hanteren die een (zekere mate van) waardeoordeel vergen, mits dat waardeoordeel is gebaseerd op vooraf bekendgemaakte, eenduidige en objectieve maatstaven, die in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Het is niet toegestaan andere gegevens te vragen dan in de Europese aanbestedingsrichtlijnen limitatief zijn opgesomd, bijvoorbeeld met betrekking tot het voor de opdracht in te zetten personeel. In het bijzonder is het niet toegestaan een gegadigde een lage score te geven bij shortlisting, omdat bij eerdere opdrachten negatieve ervaringen met (personeel van) die gegadigde is opgedaan. Een dergelijke puntentoekenning is niet objectief<sup>116</sup>. Ook is het bijvoorbeeld niet toegestaan om lokale gegadigden te bevoordelen<sup>117</sup>.

618 Aanbestedende diensten *moeten*, in de niet-openbare procedure, een minimumaantal (niet kleiner dan vijf) gegadigden opgeven en *mogen* een maximumaantal gegadigden opgeven voor het aantal te selecteren gegadigden. Wanneer een maximumaantal gegadigden wordt opgegeven, wordt wel gesproken van een 'vork'. Omstreden is of het een aanbestedende dienst vrijstaat om, na ontvangst van de aanvragen tot deelname, het daadwerkelijke aantal uit te nodigen gegadigden zelf vast te stellen, binnen het minimum en maximum van de vooraf opgegeven 'vork'. Een dergelijke keuzevrijheid kan immers leiden tot overheidswillekeur en staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Het verdient daarom de voorkeur om, indien het aantal gegadigden dat aan de minimumeisen voldoet groter is dan het vooraf opgegeven maximumaantal, daadwerkelijk het maximumaantal gegadigden te selecteren en dit aantal niet (verder) te beperken. Dit is ook in lijn met jurisprudentie van de Raad van Arbitrage voor de Bouw.

619 Indien een aanbestedende dienst bij een niet-openbare procedure uitsluitend het minimumaantal te selecteren gegadigden bekendmaakt en pas na ontvangst van de aanvragen tot deelname het daadwerkelijke aantal vaststelt, bestaat een reële mogelijkheid dat de vaststelling van het aantal te selecteren gegadigden is gestoeld op niet-objectieve gronden en daarom willekeurig is. Omdat vooraf niet bekend is hoeveel gegadigden daadwerkelijk zullen worden geselecteerd – alleen het minimumaantal staat immers vooraf vast – is er minder ruimte voor discussie of een aanbestedende dienst bepaalde gegadigden bewust heeft uitgesloten van deelname, dan wanneer vooraf een maximumaantal bekend is gemaakt, welk maximumaantal gegadigden uiteindelijk niet wordt geselecteerd.

---

<sup>116</sup> Zie RvA 25 mei 1998, BR 1998/696.

<sup>117</sup> HvJ EG 3 juni 1992, C-360/89 (Commissie/Italië).

## Shortlistcriteria in de praktijk

620 In de praktijk worden bij de niet-openbare procedure minimumeisen en shortlistcriteria meestal op een van de volgende manieren toegepast:

- o Allereerst worden minimumeisen gesteld op het gebied van economische en financiële draagkracht, bijvoorbeeld: minimale totale omzet, minimale omzet voor een specifiek deelgebied of minimumeisen aan bepaalde financiële kengetallen. Vervolgens worden shortlistcriteria toegepast op het gebied van technische bekwaamheid: gegadigden kunnen punten verdienen met bijvoorbeeld referenties en kwaliteitssystemen. De hoogst scorende gegadigden komen op de shortlist;
- o Shortlistcriteria worden geformuleerd op selectiecriteria die betrekking hebben op economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid. Per shortlistcriterium kunnen punten worden verdiend, met dien verstande dat op elk criterium een minimumaantal punten gescoord dient te worden. Bijvoorbeeld: op elk selectie criterium dienen minimaal 50 van de 100 punten behaald te worden. De hoogst scorende gegadigden gaan weer door naar de offertefase;
- o De aanbestedende dienst stelt minimumeisen aan zowel economische en financiële draagkracht als technische bekwaamheid. Daarnaast worden er aanvullende shortlistcriteria geformuleerd, op het gebied van economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid, waarop punten behaald kunnen worden. De hoogst scorenden komen weer op de shortlist te staan. Bijvoorbeeld: als minimumeis wordt gesteld dat de gegadigden vijf referenties opleveren die qua aard en omvang vergelijkbaar zijn met de aanbestede opdracht. Een gegadigde kan vervolgens extra punten behalen:
  - Indien twee van de vijf referentieopdrachten een opdrachtwaarde hebben die hoger ligt dan de gevraagde opdrachtwaarde;
  - Indien minstens één referentie betrekking heeft op een opdracht die voor de Rijksoverheid is uitgevoerd;
  - Of indien de gegadigde in ten minste drie van de vijf gevallen heeft opgetreden als hoofdaannemer;
  - Indien de opgevoerde referentieopdrachten meer gelijkenis vertonen met de aan te besteden opdracht.

621 Overigens was, in de inventarisatie van selectiedocumenten in dit onderzoek, lang niet altijd duidelijk op te maken welke selectiecriteria betrekking hebben op minimumeisen en welke bedoeld zijn als shortlistcriteria, omdat de wijze van beoordeling niet is weergegeven. Dit is in strijd met de aanbestedingsrichtlijnen en de geldende jurisprudentie (zie voorgaande paragraaf). Ook kan men zich bij sommige van de hierboven genoemde voorbeelden afvragen wat de relevantie is van de gehanteerde criteria. Een voorbeeld hiervan is de extra punten die kunnen worden behaald indien ten minste één opdracht is uitgevoerd voor de Rijksoverheid. Het is immers de vraag of een onderneming beter geschikt is om een opdracht uit te voeren, indien hij een dergelijke opdracht heeft uitgevoerd in de afgelopen jaren.

### **Best practice shortlistcriteria**

622 Hieronder worden voorbeelden gegeven van op welke wijze een aanbestedende dienst shortlistcriteria beter kan benutten om de meest geschikte ondernemingen te selecteren, gelet op de doelstelling van de aanbesteding en de aard en omvang van de te vergeven opdracht.

623 Bij het opstellen van de shortlistcriteria, voorafgaand aan de aankondiging van een Europese aanbesteding, zou een aanbestedende dienst zichzelf de volgende vragen moeten stellen:

- o Vraag 1: is het relevant om shortlistcriteria te hanteren?
- o Vraag 2: wat voor risico's loop ik met deze opdracht?
- o Vraag 3: wat voor soort bedrijf wil ik selecteren?

624 Hieronder worden deze vragen nader uitgewerkt, en worden voorbeelden gegeven van shortlistcriteria die aansluiten bij situaties die zich kunnen voordoen.

*Vraag 1: is het relevant om shortlistcriteria te hanteren?*

625 De eerste vraag die een aanbestedende dienst zichzelf moet stellen is of het, gelet op de aard en omvang van een opdracht, eigenlijk wel relevant is om shortlistcriteria te gebruiken in de selectiefase. Zo ja, dan moeten vervolgens vragen 2 en 3 worden beantwoord. Zo niet, dan kan loting worden gebruikt, of worden besloten om alle gegadigden die aan de minimumeisen voldoen, door te laten gaan naar de offertefase. Deze laatste methode kan bijvoorbeeld zinvol zijn, indien de aanbestedende dienst verwacht dat het indienen en beoordelen van offertes relatief weinig werk is.

*Vraag 2: welke risico's loop ik met deze opdracht?*

626 Met betrekking tot bovengenoemde vraag 2 is het van belang om voorafgaand aan een aanbesteding nader te denken over het volgende:

- o Wat is de financiële impact voor de aanbestedende dienst: betreft het een kleine of grote opdracht? Wat zijn de (overige) financiële risico's die de aanbestedende dienst loopt, bijvoorbeeld indien sprake is van vooruitbetalingen?
- o Wat is het toeleveringsrisico: zijn er veel of weinig leveranciers die deze opdracht kunnen uitvoeren? Hoe makkelijk kan ik switchen naar een andere leverancier? Zijn er bepaalde uitvoeringsrisico's te voorzien? Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de (technische) complexiteit van de opdracht.

627 Indien de risico's voor een aanbestedende dienst groter zijn, kan het verstandig zijn om in de selectiefase gegadigden te selecteren die beter 'scoren' op het gebied van economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid. Dit kan door als shortlistcriteria te kiezen voor 'omzet' of 'solvabiliteit' en ervaring van de gegadigde of diens personeel. De aanbestedende dienst dient vooraf aan te geven op welke manier punten worden toegekend op deze criteria en hoe de weging is van de criteria.

*Vraag 3: welk soort bedrijf wil ik selecteren?*

628 Vraag 3 die een aanbestedende dienst zich vooraf zou moeten stellen gaat over het soort onderneming dat de aanbestedende dienst wil selecteren. Daarbij hoort vervolgens de vraag welke shortlistcriteria de grootste kans geven om daadwerkelijk ondernemingen van die soort te selecteren. Het soort bedrijf in deze context heeft bijvoorbeeld betrekking op de omvang van een onderneming (in termen van omzet of aantal personeelsleden), het specialisme (gespecialiseerde onderneming of juist 'allround').

629 Dit soort overwegingen hangt uiteraard af van de aard en omvang van de aan te besteden opdracht. Voor grote opdrachten is het selecteren van een grotere opdrachtnemer wellicht gewenst (zie voorgaande paragraaf), waar bij kleinere opdrachten kleinere, flexibele ondernemingen juist voordelen kunnen bieden. Tevens kan bepaald overheidsbeleid een rol spelen: een aanbestedende dienst kan shortlistcriteria zodanig formuleren dat ondernemingen die investeren in milieu of in maatschappelijk verantwoord ondernemen, hoger op de shortlist terechtkomen.

630 Ook de wijze van aanbesteden zelf kan een bepalende factor zijn: indien gegund wordt op het criterium laagste prijs, kan het wellicht onverstandig zijn om 'omzet' als shortlistcriterium te kiezen, indien uit een marktanalyse blijkt dat juist kleinere ondernemingen een lagere prijs kunnen aanbieden. Te allen tijde moeten selectiecriteria echter objectief en non-discriminatoire zijn. Hieronder volgt een aantal voorbeelden van op welke wijze een aanbestedende dienst desgewenst een bepaald type bedrijven kan selecteren.

631 Voorbeeld 1 - een aanbestedende dienst wil een innovatieve partij selecteren: punten kunnen worden toegekend voor aanwezige kennis, ontwikkelde producten, de deelname aan kennisnetwerken enzovoort. De puntentoekenning kan plaatsvinden op basis van een kwalitatieve beoordeling door onafhankelijke experts.

632 Voorbeeld 2 - een aanbestedende dienst wil jonge, startende bedrijven expliciet op de shortlist hebben: de aanbestedende dienst moet uiteraard geen drie jaar ervaring eisen van de inschrijvende rechtspersoon. Een alternatief is ervaringen van leidinggevendenden/directie in voorgaande functies ook als ervaring mee te tellen, zonder dat dit een ervaring van de rechtspersoon zelf hoeft te zijn. Daarnaast is er geen verplichting om een bepaalde minimale omzet of minimaal drie referenties te vragen. In dit geval kan dat beter achterwege worden gelaten.

633 Voorbeeld 3 - een aanbestedende dienst wil een gespecialiseerd bedrijf selecteren (dat wil zeggen geen allround bedrijf met een breed profiel): dit kan door punten toe te kennen aan specifieke ervaring van ondernemingen. Een andere mogelijkheid is om shortlistcriteria te hanteren met betrekking tot de core-business van een onderneming: meer punten worden toegekend indien de specialistische diensten bijvoorbeeld minimaal 50% van de activiteiten van de inschrijvende rechtspersoon beslaan.

## **Implementatie**

634 Het verdient aanbeveling om in de Aanbestedingswet een bepaling op te nemen dat bij het opstellen en toepassen van shortlistcriteria niet zonder meer moet worden gemikt op het selecteren van grote, allround ondernemingen. In een toelichtende tekst kan dit nader worden toegelicht, door erop te wijzen dat het voordelen kan bieden om (ook) andersoortige ondernemingen te selecteren. Het is daarom van belang dat de aanbestedende dienst vooraf de risico's in kaart brengt en bepaalt welk type bedrijven het meest geschikt lijkt te zijn om een opdracht uit te voeren. Gezien de diversiteit aan opdrachten die via een Europese aanbesteding in de markt worden gezet, is het ondoenlijk om de keuze van shortlistcriteria op een generieke manier voor te schrijven.



## 7 Conclusies en aanbevelingen

701 In dit hoofdstuk presenteren wij de conclusies en aanbevelingen die volgen uit de voorgaande hoofdstukken.

### **Conclusies**

#### **Toepassing van selectiecriteria op gebied van inhoud, structuur en formulering laat een chaotisch beeld zien**

702 Uit het onderhavige onderzoek komt als beeld naar voren dat in de praktijk op chaotische wijze wordt omgegaan met selectiecriteria (zie hoofdstuk 2):

- o Voor soortgelijke opdrachten worden verschillende criteria gebruikt;
- o De formulering en de exacte informatievraag van selectiecriteria is zeer divers, waardoor een gegadigde iedere keer aan een net iets andere eis moet voldoen;
- o De structuur van selectiedocumenten loopt zeer uiteen, waardoor selectiecriteria moeilijk te achterhalen zijn voor een gegadigde;
- o De relevantie en achterliggende doelstelling van gehanteerde criteria is niet altijd helder;
- o De norm en de wijze van beoordeling van criteria wordt vaak niet vermeld, waardoor niet duidelijk is welke eis precies van toepassing is op een gegadigde, en wanneer wel of niet aan een eis wordt voldaan.

703 Mogelijke oorzaak voor dit chaotische beeld is dat de Richtlijnen slechts beperkt richting geven aan de toepassing van selectiecriteria. De Richtlijnen geven feitelijk alleen aan welke verklaringen en bewijsmiddelen van gegadigden kunnen worden gevraagd, zonder de achterliggende doelstellingen en criteria te benoemen. Tevens schrijven de Richtlijnen niet voor op welke wijze een selectieproces in de praktijk dient te verlopen.

#### **Harmonisatie van selectiecriteria leidt tot lastenverlichting en helpt disproportionaliteit te voorkomen**

704 De willekeur in de toepassing van selectiecriteria leidt tot hoge (administratieve) lasten voor aanbestedende diensten en geïnteresseerde bedrijven. Harmonisatie van de criteriumkeuze, de formulering en informatievraag, de normstelling en de omgang met bewijsmiddelen leidt tot lastenverlichting en helpt disproportionaliteit voorkomen. Lastenverlichting kan het beste worden gerealiseerd door de formulering van identificatiegegevens en uitsluitingsgronden volledig te harmoniseren, en enkele van de selectiecriteria met betrekking tot de economische en financiële draagkracht en de technische bekwaamheid.

705 Volledige harmonisatie van alle selectiecriteria is ongewenst, omdat een aanbestedende dienst voor sommige opdrachten specifieke selectiecriteria moet kunnen hanteren, binnen de kaders van de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Een aanbestedende dienst dient de criteriumkeuze vanuit inkoopperspectief te maken met de kenmerken en doelstelling van de aanbesteding voor ogen.

706 De mate waarin lastenverlichting kan worden gerealiseerd met behulp van harmonisatie op het gebied van selectiecriteria is geraamd op 40% van de totale lasten op het gebied van selectie.

707 Het stellen van disproportionele selectie-eisen aan gegadigden kan worden voorkomen door in wet- en regelgeving bepalingen op te nemen die richting geven aan de keuze van selectiecriteria, en die aangeven wat in het algemeen proportionele normen zijn (bijvoorbeeld voor de hoogte van een omzeteis). Aanbestedende diensten moeten van deze 'norm', beargumenteerd, kunnen afwijken, indien de aard en omvang van de aanbesteding dit vereisen ('comply-or-explain'). Door de grote diversiteit aan overheidsopdrachten die worden aanbesteed, is het niet wenselijk en haalbaar om een volledig en dwingend normenkader op te leggen.

### **Verstandig gebruik van shortlistcriteria biedt de beste mogelijkheden om de meest geschikte ondernemingen te selecteren**

708 Alternatieven voor het gebruik van shortlistcriteria om het aantal gegadigden in de selectiefase terug te brengen zijn loting en een roulatiesysteem (zie hoofdstuk 6). Het gebruik van shortlistcriteria geeft echter de beste mogelijkheden om de in potentie meest geschikte ondernemingen te selecteren voor de offertefase, mits deze 'verstandig' worden toegepast. Verstandig wil in deze context zeggen dat de shortlist criteria moeten aansluiten bij het risicoprofiel van de opdracht, en het soort bedrijf dat het beste in staat lijkt om de opdracht tot een goed einde te brengen.

## **Aanbevelingen**

### **Werk het harmonisatievoorstel uit in concrete teksten**

709 Hoofdstuk 5 van dit deel van het rapport bevat een voorstel voor de harmonisatie van selectiecriteria. De onderzoekers adviseren om dit voorstel uit te werken in concrete (juridische) teksten, bijvoorbeeld met betrekking tot de standaardformuleringen voor selectiecriteria en eigen verklaringen.

## **Implementeer het voorstel in een juridisch kader**

710 Vervolgens dient het uitgewerkte voorstel te worden geïntegreerd in het juridische kader van de nieuwe Aanbestedingswet. In hoofdstuk 4 is hiertoe reeds een aanzet gegeven. Het is uiteindelijk aan de wetgever om te bepalen op welke wijze implementatie het beste kan plaatsvinden (Raamwet, AMVB, MR enzovoort).

## **Beschrijf de systematiek van selectie in een juridisch kader**

711 Het verdient aanbeveling om in de Aanbestedingswet eveneens het 'systeem' te beschrijven volgens welke een selectietraject in de praktijk moet worden doorlopen. Op dit moment ontbreekt een dergelijke beschrijving, waardoor de selectie van gegadigden in de praktijk op zeer uiteenlopende manieren plaatsvindt. Onderdelen van het 'systeem' zijn in ieder geval:

- o De verschillende stappen die achtereenvolgens moeten worden doorlopen;
- o De bepaling van de achterliggende doelstellingen en criteria van selectiecriteria;
- o De wijze van beoordelen;
- o Onderscheid tussen uitsluitingsgronden, minimumeisen en shortlistcriteria.

## **Stimuleer verdergaande professionalisering van de aanbestedingspraktijk**

712 Harmonisatie van selectiecriteria is een belangrijk middel, maar niet het enige om lastenreductie te realiseren en het stellen van proportionele eisen te voorkomen. Het blijft immers de eindverantwoordelijkheid van de aanbestedende dienst om het selectieproces op een juiste en doelmatige manier te doorlopen. Niet alles kan en moet immers standaard worden voorgeschreven, omdat de beste wijze van selectie afhangt van de sector, de aard en de omvang van de opdracht. Het verdient daarom aanbeveling om de professionaliteit van inkopers en aanbesteders te (blijven) versterken, door opleiding, kennisvergroting en een goede informatievoorziening.

## **Bezie harmonisatie in relatie tot de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem**

713 De harmonisatie van selectiecriteria kan niet los worden gezien van de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem. Geharmoniseerde criteria vormen immers de basis en een noodzakelijke voorwaarde voor elke variant van een aanbestedingssysteem. Andersom kan een aanbestedingssysteem de positieve effecten van harmonisatie versterken, doordat een aanbestedingssysteem gebruikers 'dwingt' om selectiecriteria volgens een vast format toe te passen.

## Deel IV: Toepassing van een aanbestedingssysteem

I01 Dit hoofdstuk omvat de inleiding van het onderzoek naar de invoering van een aanbestedingssysteem. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Achtergrond;
- o Doelstelling en onderzoeksvragen;
- o Onderzoeksaanpak;
- o Uitgangspunten en afbakening van het onderzoek;
- o Definitie van een aanbestedingssysteem.

## **Achtergrond**

### **Achtergrond bij het onderzoek**

I02 Het aanbesteden van overheidsopdrachten gaat gepaard met (administratieve) lasten voor zowel overheidsopdrachtgevers als gegadigden in het proces. In de voorgaande delen van deze rapportage is in relatie tot het selectieproces aangegeven hoe tot mogelijke lastenverlichting gekomen zou kunnen worden.

I03 De Minister van Economische Zaken heeft in het Visiedocument Aanbesteden voorgesteld onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van een (pre-)kwalificatiesysteem. De achtergrond hiervan is dat gegadigden slechts eenmaal binnen een bepaalde periode hoeven aan te tonen te voldoen aan de eisen die gelden voor het marktsegment waarin zij actief zijn. Hierdoor worden de (administratieve) lasten verlicht. In dit hoofdstuk worden de voor- en nadelen beschreven van een (pre-)kwalificatiesysteem.

### **Definitie van een aanbestedingssysteem**

I04 Om een duidelijk kader te hebben voor het onderzoek naar aanbestedingssystemen proberen we te komen tot een eenduidige definitie.

I05 In de communicatie van de Minister<sup>118</sup> wordt gesproken over een 'kwalificatiesysteem'. Naar onze mening impliceert dit echter al een oplossing die onderwerp is van onderzoek. Vandaar dat in dit rapport een meer algemene term wordt gehanteerd: aanbestedingssysteem.

---

<sup>118</sup> Zie het Visiedocument Aanbestedingsbeleid.

106 De Minister van Economische Zaken beschrijft een aanbestedingssysteem als volgt: “De essentie hiervan [een aanbestedingssysteem] is dat de financiële en ervaringseisen die voor een bepaalde opdracht gesteld mogen worden (in meer of minder strikte mate) vastliggen in een tabel. Bedrijven hoeven slechts eens in een bepaalde periode aan te tonen dat zij voldoen aan de eisen die gelden voor het marktsegment waarin zij actief willen zijn”. Verder geeft de Minister aan: “hierbij dient te worden onderzocht of de kosten (meer bureaunkosten) opwegen tegen de vermindering van administratieve lasten. Tevens zal het effect op de concurrentie op de markt voor overheidsopdrachten worden meegenomen”<sup>119</sup>.

107 Bij de voornoemde definitie wordt al een oplossing gesuggereerd, namelijk dat er een beoordeling plaatsvindt door een instituut die voor langere tijd vaststaat en voor meerdere aanbestedingen geldt. Naar onze mening hoeft een aanbestedingssysteem niet altijd te zijn gericht op een beoordeling, maar zou ook alleen ondersteunend kunnen zijn aan een beoordeling<sup>120</sup>.

108 In een ander onderzoek in opdracht van het Duitse Ministerie van Economische Zaken wordt een aanbestedingssysteem als volgt gedefinieerd (vrij vertaald): “Kernfunctionaliteit: ondersteuning opdrachtgevers en gegadigden bij de afwikkeling van de beoordeling van geschiktheidskenmerken”<sup>121</sup>.

109 Deze definitie biedt meer ruimte om andere vormen van aanbestedingssystemen te onderzoeken. Wij hanteren daarom de volgende definitie: “*een aanbestedingssysteem is een landelijk systeem waarbij het proces van selecteren van gegadigden en inschrijvers door overheidsopdrachtgevers conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen wordt ondersteund met als doelstelling de lasten hiervan te beperken*”.

110 Omdat wordt gesproken over een 'systeem' wordt al snel de link gelegd met een ICT-systeem. Een aanbestedingssysteem zal wel ICT-ondersteuning vergen, maar omvat meer dan dat. Een aanbestedingssysteem kan ook een organisatie omvatten die een deel van het selectieproces uitvoert namens een aanbestedende dienst. De benaming 'systeem' dient dus ruim geïnterpreteerd te worden.

---

<sup>119</sup> Zie Visiedocument Aanbestedingsbeleid.

<sup>120</sup> De gekozen benaming 'kwalificatiesysteem' is dan ook eigenlijk misleidend.

<sup>121</sup> Zie Öffentliches Vergabewesen, Bearingpoint, 2004.

## Doelstelling en onderzoeksvragen

111 De doelstelling is inzicht te krijgen in de voor- en nadelen van een aanbestedingssysteem om de beleidsmaker een beslissing te kunnen laten nemen over de implementatie van een dergelijk systeem. Daarbij noemen we ook een aantal onderwerpen welke van belang zijn voor de implementatie van een systeem.

112 De onderzoeksvragen die worden beantwoord zijn:

- o **Brede inventarisatie en diepteonderzoek naar aanbestedingssystemen (hoofdstuk 2 en 3):**
  - In welke landen binnen de Europese Unie en daarbuiten is een aanbestedingssysteem actief, en hoe is dit systeem opgebouwd?
  - Wat zijn de ervaringen met het aanbestedingssysteem in landen die een dergelijk systeem hebben, in termen van lasten, kosten, uitvoerbaarheid en draagvlak?
  - Welke overige alternatieven zijn denkbaar?
- o **Archetypen van aanbestedingssystemen (hoofdstuk 4):**
  - Welke alternatieven voor een aanbestedingssysteem zijn (in principe) in Nederland toepasbaar?
- o **Kwalitatieve vergelijking en kosten-batenanalyse (hoofdstuk 5):**
  - Wat zijn de voor- en nadelen (kwalitatief) van deze alternatieven ten opzichte van de huidige situatie?
  - Wat zijn de kosten en baten (kwantitatief) van deze alternatieven ten opzichte van de huidige situatie?
  - In hoeverre wegen de voordelen op tegen de nadelen (zowel kwalitatief als kwantitatief) voor elk van de alternatieven?
- o **Implementatie (hoofdstuk 6):**
  - Waarmee dient rekening te worden gehouden bij de invoering van een aanbestedingssysteem?

## Onderzoeksaanpak

113 Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is de volgende aanpak gekozen:

- o Deskresearch naar aanbestedingssystemen in het buitenland;
- o Telefonische interviews met vertegenwoordigers van aanbestedingssystemen in het buitenland;
- o Houden van interviews bij Nederlandse organisaties die leiding geven aan Nederlandse initiatieven;
- o Beschrijven van alternatieven op hoofdlijnen;
- o Effectmeting van de verschillende alternatieven en vergelijking op criteria;
- o Discussie over alternatieven met expert- en toetsingsgroep.

## **Uitgangspunten en afbakening van het onderzoek**

114 Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen hebben wij een aantal uitgangspunten vastgesteld. In deze paragraaf worden de volgende uitgangspunten beschreven:

- o Eén nationaal systeem;
- o De scope is beperkt tot de selectiefase;
- o De relatie met overige onderdelen van het onderzoek.

### **Eén nationaal systeem**

115 Er zijn landen waar meerdere systemen naast elkaar actief zijn. In het algemeen hebben deze systemen functionaliteiten die van elkaar afwijken. Dit beperkt voor gegadigden de mogelijkheid tot lastenverlichting. Bij ons onderzoek is het uitgangspunt dat wordt beoogd te komen tot één nationaal systeem voor alle type aanbestedingen en alle aanbestedende diensten.

116 Dit impliceert dat organisatiespecifieke aanbestedingssystemen, zoals e-sourcing of e-tendersystemen die al of niet via het web worden gebruikt door opdrachtgevers, niet zijn meegenomen in het onderzoek. Deze zijn immers niet op nationaal niveau afgestemd.

### **De scope is beperkt tot de selectiefase**

117 Een aanbestedingssysteem dat ondersteuning biedt in het aanbestedingsproces kan meer omvatten dan alleen de selectiefase. Indien de functionaliteit meer omvat, kan de balans tussen de voor- en nadelen van een dergelijk systeem veranderen. Wij beperken ons tot de functionaliteit ter ondersteuning van de selectie van gegadigden. Wel zullen wij mogelijke uitbreidingen van de functionaliteit van het systeem naar andere onderdelen van het aanbestedingsproces benoemen.

### **De relatie met overige onderdelen van het onderzoek**

118 Het onderzoek naar aanbestedingssystemen is niet los te zien van de andere onderdelen in deze rapportage. Immers, de keuze om de toepassing van eigenverklaringen te stimuleren of selectiecriteria te harmoniseren gaat vooraf aan de keuze om al dan niet een aanbestedingssysteem te ontwikkelen. Daar ligt een duidelijke relatie met de andere onderdelen van dit onderzoek, waarover in eerdere hoofdstukken is gerapporteerd. Dit deel van het onderzoek kijkt naar de mogelijke toepassing van een aanbestedingssysteem, zonder daarbij in te gaan op de exacte inhoud en inrichting.



## Opbouw van de rapportage

119 De rapportage over de resultaten van het onderzoek naar de aanbestedingssystemen is als volgt opgebouwd:

- o **Hoofdstuk 2 Brede inventarisatie aanbestedingssystemen:**  
In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven uit de brede inventarisatie van systemen in het buitenland en ontwikkelingen in Nederland. Dit geeft een beeld in welke mate er in verschillende landen al systemen in gebruik zijn;
- o **Hoofdstuk 3 Diepteonderzoek aanbestedingssystemen:**  
In dit hoofdstuk worden de resultaten beschreven uit het diepteonderzoek van systemen in enkele landen. Dit geeft onder andere een beeld van de opbouw van deze systemen, de functionaliteit, het gebruik en de kosten;
- o **Hoofdstuk 4 Archetypen aanbestedingssystemen:** In dit hoofdstuk worden op basis van de brede inventarisatie en het diepteonderzoek een beperkt aantal archetypen gedefinieerd van aanbestedingssystemen. Dit geeft een kader waarmee de verdere analyse naar de voor- en nadelen is uitgevoerd;
- o **Hoofdstuk 5 Kwalitatieve vergelijking en kosten-batenanalyse:**  
In dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 4 genoemde archetypen met elkaar vergeleken op voor- en nadelen en aan de hand van een kosten-batenanalyse. Dit geeft een beeld van welk(e) systeem of systemen het beste past in de Nederlandse situatie;
- o **Hoofdstuk 6 Aandachtspunten en voorwaarden bij invoering aanbestedingssysteem:**  
In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van aandachtspunten en randvoorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden indien een aanbestedingssysteem wordt ontwikkeld;
- o **Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen:**  
In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen beschreven, gebaseerd op het uitgevoerde onderzoek.

## 2 Brede inventarisatie aanbestedingssystemen

201 Dit hoofdstuk bevat het resultaat van het onderzoek naar de mate waarin in het binnen- en buitenland al kwalificatiesystemen actief zijn. Deze resultaten geven een goed beeld in welke mate aanbestedingssystemen in verschillende landen in gebruik zijn.

- 202 Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:
- o Opbouw van de brede inventarisatie;
  - o Resultaten van het breedteonderzoek.

### Opbouw van de brede inventarisatie

#### De onderzochte landen

203 Om een goed beeld te krijgen van de verschillende aanbestedingssystemen die er zijn is onderzoek gedaan naar waar er sprake is van een aanbestedingssysteem en zijn enkele kenmerken nader onderzocht. De 30 onderzochte landen zijn:

Onderzochte landen in de Europese Unie				
België	Cyprus	Denemarken	Duitsland	Engeland
Estland	Finland	Frankrijk	Griekenland	Hongarije
Ierland	Italië	Letland	Litouwen	Luxemburg
Malta	Nederland	Oostenrijk	Polen	Portugal
Slovenië	Slowakije	Spanje	Tsjechië	Zweden
Onderzochte landen buiten de Europese Unie				
Australië	Canada	Japan	Noorwegen	Verenigde Staten

Tabel 6: onderzochte landen

204 Van deze landen is door middel van uitvoerige deskresearch, voornamelijk met behulp van internet, nagegaan in hoeverre er sprake is van een aanbestedingssysteem. In bijna alle landen is een database gevonden die opdrachten van de overheid publiceerde. Echter, een systeem dat ook gegevens van opdrachtnemers registreert, met als doel lastenverlichting te realiseren, is niet in alle landen aangetroffen.

205 Wel zijn frequent plannen hieromtrent aangetroffen, maar deze waren meestal onvoldoende uitgewerkt om een goed beeld te kunnen vormen van het toekomstige systeem. Na dit breedteonderzoek hebben wij op een aantal landen dieper ingezoomd: België, Frankrijk, Oostenrijk en Nederland. De resultaten hiervan worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

## Toegang tot informatie

206 De toegang tot een aanbestedingssysteem in een land via internet is enigszins beperkt. Oorzaken hiervan zijn dat pas toegang wordt verkregen als registratie heeft plaatsgevonden. Voor een aantal landen hebben wij daarom aanvullend gebruikgemaakt van ons contactennetwerk om meer informatie over een systeem te verzamelen.

207 Daarnaast is ons opgevallen, dat een groot aantal landen binnen de Europese Unie de websites met informatie over het betreffende aanbestedingssysteem alleen in de moedertaal presenteren. In enkele gevallen is een samenvatting van de aanwezige informatie opgenomen in de Engelse taal, maar in de meeste gevallen is de website alleen in de moedertaal gesteld. Dit vergroot niet de mogelijkheden voor buitenlandse ondernemingen om deel te nemen aan een Europese aanbesteding.

## De onderzoekscriteria

208 Om een goede eerste indruk te krijgen van de aangetroffen aanbestedingssystemen onderzochten we deze op de volgende criteria:

- o **Branche:** voor welke branches wordt het aanbestedingssysteem gebruikt?
- o **Eigendom:** wie is eigenaar van het systeem?
- o **Wetgeving:** is het systeem opgenomen in de landelijke wetgeving?
- o **Gebruik:** is het gebruik verplicht gesteld voor de opdrachtnemer of opdrachtgever?
- o **Functionaliteit:** wat is de geboden functionaliteit (wat doet het systeem)?
- o **Gebruikstarief:** welke gebruikers moeten welk bedrag betalen?
- o **Beheerskosten:** wat zijn de beheerskosten van het systeem voor de eigenaar?
- o **ICT-architectuur:** hoe is de ICT-architectuur opgebouwd?

## Resultaten van het breedteonderzoek

209 De volledige resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in bijlage E van dit rapport, in de vorm van een uitgebreide tabel. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

## Achttien landen maken gebruik van een nationaal aanbestedingssysteem

210 In 18 van de 30 landen is een vorm van een landelijk aanbestedingssysteem voor overheidsopdrachten aangetroffen. De vorm van de systemen varieert sterk, maar ook de mate waarin het voor Leveringen, Diensten en Werken wordt gebruikt.

Land	Informatiebron
Australië	<a href="https://www.tenders.gov.au/federal/index.shtml">https://www.tenders.gov.au/federal/index.shtml</a>
België	<a href="http://mineco.fgov.be">mineco.fgov.be</a> ; <a href="http://www.jepp.be">www.jepp.be</a> ; <a href="http://www.juridat.be">www.juridat.be</a>
Canada	<a href="http://www.bcbid.ca">www.bcbid.ca</a>
Denemarken	<a href="http://www.doip.dk">www.doip.dk</a> ; <a href="http://www.ski.dk">www.ski.dk</a>
Engeland	<a href="http://www.constructionline.co.uk">www.constructionline.co.uk</a> ; <a href="http://www.s-cat.gov.uk">www.s-cat.gov.uk</a>
Finland	<a href="http://www.hansel.fi">www.hansel.fi</a> ; <a href="http://www.ktm.fi">www.ktm.fi</a>
Frankrijk	<a href="http://www.qualibat.fr">www.qualibat.fr</a>
Ierland	<a href="http://www.etenders.gov.ie">www.etenders.gov.ie</a>
Italië	<a href="https://www.acquistinretepa.it">https://www.acquistinretepa.it</a>
Japan	<a href="http://www.mofa.go.jp/policy/economy/procurement/q-a.pdf">www.mofa.go.jp/policy/economy/procurement/q-a.pdf</a>
Malta	<a href="https://secure.gov.mt/e-procurement/default.asp">https://secure.gov.mt/e-procurement/default.asp</a>
Nederland	<a href="http://www.tendemed.nl">www.tendemed.nl</a>
Noorwegen	<a href="http://www.ehandel.no">www.ehandel.no</a>
Oostenrijk	<a href="http://www.ankoe.at/ankoe_home.asp">www.ankoe.at/ankoe_home.asp</a>
Portugal	<a href="http://www.compras.gov.pt/compras">www.compras.gov.pt/compras</a> ; <a href="http://www.imoppi.pt/stable/english/construction.htm">www.imoppi.pt/stable/english/construction.htm</a>
Spanje	<a href="http://catalogopatrimonio.minhac.es/pctw/">http://catalogopatrimonio.minhac.es/pctw/</a>
Verenigde Staten	<a href="http://www.ccr.gov">www.ccr.gov</a>
Zweden	<a href="http://www.nou.se">www.nou.se</a>

Tabel 7: informatiebron per land

211 De landen waar geen nationaal aanbestedingssysteem is aangetroffen zijn: Duitsland, Griekenland, Luxemburg, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië. Een (groot) deel van deze landen is pas sinds kort lid geworden van de Europese Unie. Voorzover zij al uitgewerkte regelgeving hebben voor het aanbesteden van overheidsopdrachten, kan niet verwacht worden dat zij al een aanbestedingssysteem in gebruik hebben.

## De meeste aanbestedingssystemen zijn operationeel in de sector bouw

212 De meeste aanbestedingssystemen worden vinden hun oorsprong in aanbestedingen voor Werken, Leveringen en Diensten in de bouw (bijvoorbeeld België, Oostenrijk, Frankrijk). Een aantal landen hebben hun systemen uitgebreid naar andere sectoren.

213 Slechts drie systemen zijn niet bedoeld om te gebruiken voor werken; dit zijn de systemen van Malta, Spanje en Noorwegen. Het systeem van Malta is bijvoorbeeld georiënteerd op ICT en dat van Spanje op facilitaire zaken.

## Vrijwel altijd is een overheidsorganisatie eigenaar van het aanbestedingssysteem

214 De meeste aanbestedingssystemen zijn eigendom van de overheid. Het aanbestedingssysteem van Frankrijk is echter in private handen. In Noorwegen is eveneens vrijwel de gehele exploitatie en het beheer uitbesteed aan een private organisatie.

## Waarborging in wetgeving komt niet vaak voor en aanbestedingssystemen zijn meestal niet verplicht

215 Het gebruik van aanbestedingssystemen is niet altijd gewaarborgd in wetgeving. De verplichting om gebruik te maken van een aanbestedingssysteem geldt alleen in Australië, België en Japan. In de andere landen is een aanbestedende dienst niet verplicht om gebruik te maken van het aanbestedingssysteem. Soms is sprake van meerdere aanbestedingssystemen in één land, bijvoorbeeld in Engeland. In deze landen bestaat wel het streven naar één aanbestedingssysteem. Voor gegadigden is het immers ongunstig om zich bij meerdere instanties te moeten registreren.

216 Daarnaast zijn er verschillen in de inhoud van de wetgeving omtrent aanbestedingssystemen. Dit kan variëren van het verplichte gebruik van het aanbestedingssysteem en het verplicht stellen van offertes te accepteren van ondernemingen die het systeem gebruiken om hun offerte in te dienen (bijvoorbeeld Oostenrijk), tot een aanbeveling om gebruik te maken van dit systeem in een voetnoot van de wettekst (Frankrijk).

## Aanbestedingssystemen kennen verschillende functionaliteiten

217 Bij de inventarisatie hebben we op hoofdlijnen gekeken welke functionaliteiten een aanbestedingssysteem bevat. Hierbij hebben wij ons beperkt tot de kernfunctionaliteit van het systeem. Functionaliteiten die wij waargenomen hebben zijn onderstaand beschreven.

### *Registratie*

218 Een (potentiële) opdrachtnemer meldt zich door middel van het invullen van een formulier op internet. Op dit formulier wordt een aantal gegevens gevraagd. Per land verschilt de informatie die geregistreerd wordt en de frequentie waarmee deze bijgewerkt moet worden. Soms wordt alleen een naam van een contactpersoon van een gegadigde gevraagd en de branches waarin een onderneming actief is (Spanje). Ook komt het voor dat een groot aantal gegevens moet worden ingevuld, bijvoorbeeld de gegevens van de Kamer van Koophandel, financiële cijfers, gegevens over het personeel, referenties, et cetera (Oostenrijk).

### *Certificering*

219 Bij deze functionaliteit kan een opdrachtnemer door te voldoen aan een bepaalde norm een certificaat ontvangen. Een voorbeeld van een dergelijke functionaliteit treffen we bij het Franse systeem waar een certificaat kan worden verkregen voor het voldoen aan bepaalde normen. De certificering hoeft zich niet te beperken tot de selectiecriteria, maar kan ook andere processen omvatten die niet worden beoordeeld in de selectie.

### *Kwalificatie*

220 Een opdrachtnemer levert gegevens over omzet en referenties met betrekking tot bepaalde activiteiten. Op basis van deze gegevens en een vastgestelde matrix met categorieën en hieraan gekoppelde selectiecriteria wordt de opdrachtnemer in een bepaalde categorie ingedeeld of toegelaten. Aanbestedende diensten geven per aanbesteding aan welke categorie minimaal benodigd is, waardoor in één keer duidelijk is welke partijen geschikt zouden zijn. Een vorm van dit systeem komt voor in België.

### *Offerteproces*

221 Gegadigden kunnen hun offertes via een aanbestedingssysteem aanleveren. Vaak wordt hier gebruikgemaakt van elektronische handtekeningen.

### *Aankondigen en e-mailalert*

222 Het aankondigen van opdrachten via een standaardinvulprocedure komt als aanbestedingssysteem ook regelmatig voor. Onder andere Australië en Finland maken hier gebruik van. Ook aanbestedingskalender.nl in Nederland is een vorm van een dergelijk aanbestedingssysteem. Een tweede onderdeel, dat hieraan vaak is gekoppeld is, is het via e-mail kunnen ontvangen van een bericht als er een voor een gebruiker interessante publicatie is verschenen.

## **De gegadigde betaalt meestal een gebruikstarief**

223 Wat betreft het gebruikstarief zien wij in veel gevallen dat de overheid geen bijdrage hoeft te betalen om de gegevens van de ondernemingen te kunnen raadplegen. Voor gegadigden verschilt het te betalen bedrag om gebruik te maken van een aanbestedingssysteem sterk per land. Vaak is het te betalen bedrag afhankelijk van de omvang van de onderneming. Voor zes landen geldt dat het gebruik van het systeem gratis is.

## 3 Diepteonderzoek bestaande aanbestedings-systemen

301 In dit hoofdstuk is het resultaat van het diepteonderzoek naar bestaande kwalificatiesystemen opgenomen. In het bijzonder is van een beperkt aantal landen onderzocht hoe het systeem is opgebouwd en de organisatie is ingericht.

302 Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Opbouw van het diepteonderzoek;
- o België;
- o Frankrijk;
- o Oostenrijk;
- o Ontwikkelingen in Nederland: aanbestedingskalender en Tenderned.

### **Opbouw van het diepteonderzoek**

303 Voor het diepteonderzoek is ervoor gekozen de aanbestedingssystemen van de volgende landen te onderzoeken:

- o België;
- o Frankrijk;
- o Oostenrijk.

304 De redenen om deze landen in het diepteonderzoek te betrekken zijn dat deze landen al vrij lang een systeem operationeel hebben, dat de aard van de systemen van elkaar verschilt en dat voldoende informatie over deze systemen kan worden ingewonnen. Per land volgt hierna het resultaat van het diepteonderzoek.

### **België**

#### **Geschiedenis**

305 Het Belgische aanbestedingssysteem is ontstaan in 1947. Dit was in de periode na de Tweede Wereldoorlog waarbij er bijzonder veel (op)nieuw gebouwd moest worden. De overheid van België heeft toen besloten dat dit op een transparante en objectieve wijze diende te geschieden en heeft een systeem van erkenning van aannemers in het leven geroepen. Dit systeem bestaat nu nog, is het in iets gewijzigde vorm.

## Verplichte erkenning

306 Iedereen die een overheidsopdracht voor aanneming van Werken wil uitvoeren (zowel de hoofd- als de onderaannemer), heeft een erkenning nodig, als de prijs van het werk hoger ligt dan een bepaald drempelbedrag. Voor werken van een categorie lager dan € 75.000 (in sommige categorieën lager dan € 50.000) is geen erkenning vereist.

307 Een erkenning is vereist in alle volgende gevallen:

- o Overheidsopdrachten: werken voor de federale overheid, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de gemeenten en de parastatalen;
- o Opdrachten van andere rechtspersonen waarop de overheidsopdrachtenwet van toepassing is, bijvoorbeeld door de overheid gesubsidieerde universitaire instellingen;
- o Privé-werken die voor minstens 25% door de genoemde overheden worden gesubsidieerd (over kredieten en leningen heeft de Erkenningswet het niet).

308 Een en ander is vastgelegd in de Erkenningswet van 20 maart 1991 en de daaropvolgende wijzigingen.

309 Op het Internet is een lijst te raadplegen van erkende aannemers. Indien er gebruikgemaakt wordt van een erkende aannemer, hoeft een aanbestedende dienst dit niet te melden. Een controle door de overheid op daadwerkelijk gebruik vindt niet plaats.

## Erkenning voor categorieën en prijsklassen

310 Ondernemingen krijgen een erkenning voor categorieën waar ze voldoende bekwaam voor zijn. Hiervoor is een indeling gemaakt van werken in 17 hoofd- en in totaal 63 subcategorieën (alleen op het gebied van Werken). Daarnaast wordt een onderneming in één van 8 opdrachtclassen ingedeeld. Een klasse geeft de reikwijdte van de omvang van mogelijk uit te voeren opdrachten weer.

311 De overheid die de opdracht geeft, raamt eerst de uitvoeringskosten, stelt een bestek op en bepaalt daarin welke erkenning een aannemer moet hebben. Zij vermeldt dus tot welke categorie of ondercategorie en klasse het aannemersbedrijf moet behoren.

312 Wanneer de geboden aanneemsom afwijkt van de geraamde opdrachtwaarde, vindt alsnog een toets plaats van de omvangscategorie waarbinnen de opdracht valt.



## Erkenningsprocedure

313 Als eerste dient een dossier aangemaakt te worden dat bestaat uit diverse formulieren en bewijsmiddelen om de geschiktheid aan te tonen, onder meer:

- o Gevestigd zijn in een EG-lidstaat of in een land waarmee een overeenkomst mee gesloten is;
- o In het handels- of beroepsregister/Kruispuntbank van Ondernemingen KBO, ingeschreven zijn;
- o Zich niet in staat van faillissement of van liquidatie bevinden en geen gerechtelijk akkoord hebben verkregen en niet het voorwerp zijn van een procedure daartoe (of een gelijkaardige procedure die in een EG-land geldt);
- o Niet voor een misdrijf veroordeeld zijn waarvan de aard de beroepsmoraal van de aannemer aantast.

314 Ondernemingen die erkend willen worden voor de laagste klasse hoeven een aantal van deze documenten niet aan hun dossier toe te voegen. Op deze manier wil België het aanbestedingssysteem ook aantrekkelijk maken voor kleine aannemers.

## Geldigheidsduur van de erkenning en het bijwerken van de erkenning

315 Na vijf jaar moet de erkenning worden herzien. Men gaat dan na of de onderneming nog aan de voorwaarden voldoet op basis waarvan zij vijf jaar voorheen werd erkend. Het kan voorkomen dat een aannemer verschillende erkenningen (voor verschillende categorieën en/of ondercategorieën) aanvraag die op verschillende tijdstippen vervallen. Daarom zullen alle erkenningen bij de herziening van één ervan nagekeken worden, zodat deze dezelfde looptijd krijgen.

316 De erkenning kan ook binnen die termijn van vijf jaar worden herzien. Het initiatief daartoe kan zowel van de aannemer als van het bevoegde Gewest uitgaan:

- o De erkende aannemer kan op een gegeven ogenblik vinden dat hij in een hogere klasse thuishoort of dat hij meer categorieën en subcategorieën aankan. In dat geval hoeft hij niet te wachten met het aanvragen van een verhoging en/of uitbreiding;
- o Het bevoegde Gewest kan, ook op advies van de Commissie voor erkenning der aannemers, vaststellen dat de aannemer niet meer aan de voorwaarden voldoet;
- o Wanneer officieel vaststaat dat het vermogen van de aannemer daalde of dat de tewerkstelling in zijn bedrijf sterk verminderde, kan het bevoegde Gewest de erkenning vroegtijdig herzien. De periode van vijf jaar hoeft niet om te zijn om de erkenning aan de nieuwe situatie aan te passen.

317 De erkenning kan ook aangepast worden:

- o Omdat de aannemer belastingsschulden heeft of sociale premies niet heeft betaald;

- o Omdat een opdrachtgever een klacht tegen de aannemer heeft ingediend over een grote fout bij de uitvoering van een werk;
- o Omdat de aannemer gerechtelijk veroordeeld is voor een misdrijf dat van dien aard is dat het zijn beroepsmoraal aantast;
- o Of bij andere ernstige tekortkomingen.

## Cijfers en kengetallen

318 In totaal zijn er 10.000 erkende aannemers geregistreerd waarbij er jaarlijks twee à drieduizend dossiers muteren. Mutatie treedt op door faillissement, overnames of oprichting van nieuwe ondernemingen.

319 Bij de dienst werken 16 personen; 11 Nederlandstalige en 7 Franstalige medewerkers (2 zijn meertalig). Op basis van de taal waarin de stukken worden aangeleverd wordt een Franstalige of een Nederlandstalige medewerker aan het dossier toegewezen.

320 Voor het gebruik van de lijst van erkende aannemers worden geen kosten in rekening gebracht. De kosten voor de aannemers om een getuigschrift van de erkenning te ontvangen zijn beperkt tot de kosten van een fiscaal zegel à € 5,-.

## Evaluatie

321 In het verleden heeft de dienst Erkenning der Aannemers geen evaluatie verricht van hun dienstverlening. Wel hebben zij een beeld van de tevredenheid van de aannemers.

322 In het algemeen ontvangen zij bij de dienst niet veel klachten. De meest voorkomende klacht is dat de doorlooptijd te lang is. Hiervoor zijn twee oorzaken:

- o Het dossier was niet op orde. Pas als alle benodigde documenten binnen zijn, zal er een advies naar de commissie gaan. Wanneer er meerdere documenten ontbreken, kan dit tot een lange doorlooptijd leiden;
- o Een tekort aan capaciteiten of middelen. Doordat het een kleine afdeling is, zal er bij langdurige afwezigheid van personeel een knelpunt ontstaan bij het behandelen van de dossiers. Vooral de Franstalige dossiers lopen een groter risico op vertraging.

323 De aanbestedende diensten zien als grootste voordeel van de erkenningsregeling dat als ze een werk willen gunnen, alle zaken rondom de selectie al zijn nagekeken en zij alleen naar de inhoud van de offerte hoeven te kijken.

## Frankrijk

### Geschiedenis

324 Het Franse aanbestedingssysteem Qualibat is in dezelfde periode ontstaan als het Belgische systeem en wordt gebruikt voor Werken. Het systeem is eigendom van een private onderneming (OPQCB – Organisme Professionel de Qualification et de Classification du Bâtiment). Deze onderneming wordt door de staat gecontroleerd.

### Geen verplicht gebruik

325 Overheden zijn niet verplicht alleen aannemers te contracteren uit het Qualibat-systeem. In de wet wordt verwezen naar de onderneming OPQCB en wordt het certificaat aanbevolen, maar niet verplicht gesteld. In de praktijk blijkt het wel standaard te zijn om naar een gecertificeerde aannemer te vragen.

### Erkenning voor categorieën en prijsklassen

326 Qualibat biedt drie diensten aan ondernemingen aan:

- o Kwalificatie;
- o Classificatie;
- o Certificering.

327 De *kwalificatie* van een onderneming betreft de technische bekwaamheid van de aannemer. Dit is vergelijkbaar met de Belgische erkenning, waar sprake is van hoofd- en subcategorieën van bouwactiviteiten. De indeling in Frankrijk is nog gedetailleerder. In het systeem worden 47 hoofdcategorieën (metiers) onderkend en 412 subcategorieën (activiteiten). Om gekwalificeerd te worden voor een bepaalde categorie, dienen referenties te worden overlegd.

328 De *classificatie* betreft een indeling van ondernemingen op financieel gebied en op personeelsomvang. Een onderneming wordt op basis van deze gegevens ingedeeld in één van elf categorieën.

329 De *certificering* van een onderneming geschiedt pas als de onderneming volgens bepaalde kwaliteitsstandaarden is georganiseerd (bijvoorbeeld ISO 9001).

330 In veel aanbestedingen geeft de aanbestedende dienst aan welke categorieën voor de uitvoering van de opdracht minimaal vereist zijn. Alleen aannemers die hiervoor zijn gecertificeerd komen in aanmerking voor het uitbrengen van een offerte. Daarnaast kunnen via een online database de ondernemingen in een bepaald departement geselecteerd worden die aan een bepaald profiel voldoen.

### **Certificeringsprocedure**

331 Als eerste dient een dossier aangemaakt te worden dat bestaat uit diverse formulieren en bewijsmiddelen om de volgende zaken aan te tonen:

- o Juridische situatie (waaronder uittreksel van Kamer van Koophandel, overzicht van beroepskwalificaties, bewijs van betaling van belastingen en sociale premies, verzekering voor beroepsrisico's);
- o Technische bekwaamheid (waaronder een beschrijving van medewerkers en middelen; referenties uit de afgelopen 5 jaar; 3 referenties in detail uitgewerkt);
- o Financiële draagkracht (totale omzet over de drie meest recente jaren en de omzet per activiteit (subcategorie));
- o Voor de ISO-certificering worden audits bij de aannemer uitgevoerd.

332 Zodra het dossier volledig is dient de aannemer dit te versturen naar de contactpersoon van Qualibat in het departement waarin hij gevestigd is. Daar worden de volgende stappen doorlopen:

- o Check op volledigheid van het dossier door een medewerker met een technische achtergrond;
- o De commissie komt ongeveer één keer in de drie maanden bijeen om de aanvragen te bespreken.
- o De commissie is een representatieve commissie (op het gebied van Werken) en verschilt per kwalificatietype;
- o De commissie beslist uiteindelijk of een onderneming toegelaten wordt tot een bepaalde categorie;
- o Bij een positief besluit wordt dit geregistreerd in de online database.

### **Geldigheidsduur van de kwalificatie en het bijwerken van de kwalificatie**

333 Na vijf jaar moet de kwalificatie worden herzien. Men gaat dan na of de onderneming nog aan de voorwaarden voldoet op basis waarvan zij vijf jaar voorheen werd ingedeeld. Tussentijdse herzieningen vinden ook plaats, op een vergelijkbare manier als in België.

## Cijfers en kengetallen

334 In totaal zijn er gemiddeld 40.000 erkende aannemers gekwalificeerd waarbij er jaarlijks 8000 dossiers bijgesteld worden. Van deze mutaties is circa een kwart een dossier van een nieuwe onderneming die gekwalificeerd wil worden. De overige wijzigingen treden op door overnames of uitbreiding van activiteiten van de aannemer. Bij de dienst zijn circa 70 medewerkers fulltime actief.

335 Voor een aanbestedende dienst worden, om gebruik te maken van het Qualibat-systeem, geen kosten in rekening gebracht. Voor de aannemer die zich wil kwalificeren, worden wel kosten in rekening gebracht. Deze dient hiervoor ten minste € 1000 te betalen. Voor de ISO-certificering zijn deze kosten veel hoger.

## Evaluatie

336 Aannemers zijn in het algemeen erg tevreden met Qualibat. Volgens Qualibat zijn de aannemers vooral tevreden omdat nu meer sprake is van een open competitie en dat er kansen zijn om hun marktpositie te verbeteren. De ontevredenheid richt zich net als in het Belgische systeem op de lange doorlooptijd tussen het indienen van een dossier tot de uiteindelijke kwalificering, maar daarnaast zijn de aannemers ook ontevreden over de hoge kosten die gemoeid zijn met de kwalificering. Qualibat heeft aangegeven, dat er nog geen oplossing bedacht is om de ontevredenheid van de aannemers weg te nemen.

## Oostenrijk

### Geschiedenis

337 Het Oostenrijkse aanbestedingssysteem ANKÖ is ontstaan uit het kadaster van opdrachtnemers van de stad Wenen (Auftragnehmerkataster). Op basis van dit kadaster is verder gebouwd aan een aanbestedingssysteem en is ANKÖ ontstaan.

338 De organisatie van ANKÖ is een vereniging. De oprichters hiervan zijn onder andere de Republiek Oostenrijk, diverse provincies (Bundesländer) en het Ministerie van Economische Zaken. Het systeem wordt gebruikt voor aanbestedingen van Werken.

## **Geen verplicht gebruik, wel verplichte acceptatie van ‘elektronische gegadigden’**

339 Het gebruik van ANKÖ is niet verplicht voor ondernemingen. Als een aanbestedende dienst gebruik wenst te maken van het ANKÖ-systeem, kan hij dit dus niet opleggen aan de gegadigden. Wel is in de wet vastgelegd dat als een onderneming zijn selectiedocumenten via ANKÖ wil aanleveren bij de aanbestedende dienst, deze dit dient te accepteren, ook als deze voor de overige gegadigden geen gebruik maakt van ANKÖ.

340 In de praktijk blijkt dit laatste weinig voor te komen. Gegadigden voelen zich bij een aanbestedende dienst die geen gebruik maakt van ANKÖ toch bezwaard om hun gegevens via de ANKÖ-database aan te leveren.

## **Registratie van informatie ten behoeve van een efficiënte selectie**

341 Het Oostenrijkse systeem is een ander systeem dan dat van België en Frankrijk. Bij de voorgaande systemen werd de beoordeling uitgevoerd door een zorgvuldig samengestelde commissie. In Oostenrijk laten ze de verantwoordelijkheid voor de beoordeling, en dus de uiteindelijke selectie van geschikte kandidaten, over aan de aanbestedende dienst. Deze moet op basis van beschikbaar gestelde informatie uit ANKÖ een beslissing hierover nemen.

342 De indeling van ondernemingen vindt plaats op basis van een Oostenrijkse variant op de Standaard BedrijfsIndeling (SBI). SBI is een hiërarchische classificatie van economische activiteiten, die door de Verenigde Naties wordt aanbevolen. De toekenning aan een bepaalde activiteit wordt door een onderneming zelf bepaald.

343 De overheid die de opdracht verleent, stelt een bestek op en bepaalt daarin aan welke selectie-eisen een gegadigde dient te voldoen. Door middel van normale publicatie maakt hij zijn aanbesteding bekend en kunnen gegadigden aangeven dat ze geïnteresseerd zijn. Bij een openbare aanbesteding zal de inschrijver aan zijn offerte een verklaring toevoegen dat hij voor deze aanbesteding de aanbestedende dienst machtigt om zijn gegevens in te zien en vermeldt daarbij zijn bedrijfsidentificatienummer. Met dit nummer kan de aanbestedende dienst de gevraagde selectiedocumenten inzien op ANKÖ en beoordelen of de inschrijver werkelijk voldoet aan de selectie-eisen, alvorens de offerte inhoudelijk te beoordelen. Bij een niet-openbare procedure wordt een vergelijkbaar traject doorlopen, maar zal de inschrijver pas als deze geselecteerd is uitgenodigd worden om een offerte in te dienen.

344 Voor de bescherming van de data in de database krijgt een aanbestedende dienst per persoon een *log-in* code. Het systeem registreert in een *log-file* wie de data van een onderneming bekeken heeft (dit is ook bedoeld voor de facturatie) en hoe het document eruit zag op het moment dat er naar gekeken werd. Mocht later blijken dat er onrechtmatig gebruik van is gemaakt, dan kan hiermee gezien worden op basis van welke informatie dat gebeurd is en door wie.

## Registratieprocedure

345 Als eerste dient een dossier aangemaakt te worden dat bestaat uit diverse formulieren en bewijsmiddelen om de volgende zaken aan te tonen. Om de administratieve belasting te minimaliseren worden alleen documenten gevraagd die niet door ANKÖ zelf opgevraagd kunnen worden. Een uittreksel uit het handelsregister of financiële gegevens worden bij de bewijsleverende instellingen opgevraagd (Kamer van Koophandel en een Rating-bureau die alle financiële zaken registreert).

346 In totaal dienen er tien bewijsmiddelen aangeleverd te worden. Zodra het dossier volledig is, dient de aannemer dit te versturen naar ANKÖ in Wenen. De werkzaamheden die daar plaatsvinden zijn, door de aard van het aanbestedingssysteem, minimaal. Er wordt alleen gecontroleerd of de inhoud van de documenten klopt (bijvoorbeeld een check met een uittreksel van de Kamer van Koophandel en een check op volledigheid van de formulieren en bewijsmiddelen). Indien dit het geval is, wordt de aannemer opgenomen in de database.

347 De data die niet door de aannemer zijn aangeleverd (bijvoorbeeld bewijs van betaling van belastingen) worden door middel van directe links met de daarvoor benodigde instanties aan de gegevens toegevoegd. De gemiddelde doorlooptijd van ontvangst van het dossier tot plaatsing in de database is twee tot drie dagen.

## Geldigheidsduur van de registratie

348 Elk jaar dient de aannemer zijn gegevens bij te werken. De benodigde gegevens zijn beperkter dan bij de eerste aanmelding voor registratie. Het betreft hier wijzigingen in het personeel en het toevoegen van de in het afgelopen jaar opgedane ervaring.

## Cijfers en kengetallen

349 In totaal zijn er 40.000 erkende aannemers geregistreerd van wie de gegevens indien nodig jaarlijks bijgewerkt moeten worden. Circa 8000 dossiers wijzigen jaarlijks door fusies, overnames en faillissementen. Jaarlijks melden circa 1000 nieuwe ondernemingen zich bij ANKÖ. Het totaal aantal geregistreerde aannemers blijft echter redelijk constant. Deze 40.000 ondernemingen dekken ongeveer 50% van de volledige markt van aannemers. Om ANKÖ te laten functioneren werken er 14 personen. Dit aantal is al langere tijd ongeveer hetzelfde gebleven.

350 Voor het gebruik van de informatie van geregistreerde aannemers worden kosten in rekening gebracht. Tot voor kort was dit een vast bedrag. Inmiddels is het bedrag afhankelijk gemaakt van het gebruik.

351 Om geregistreerd te worden als aannemer, worden eveneens kosten in rekening gebracht. Tot voor kort kostte dit elke aannemer € 59,- per jaar. Tegenwoordig wordt hier onderscheid gemaakt tussen grote en kleine aannemers. Uit onderzoek blijkt namelijk dat grote ondernemingen er het meeste gebruik van maken (door het grotere aantal aanbestedingen waaraan deelgenomen wordt). Voor hen zijn de jaarlijkse kosten gestegen naar € 250,-. Dit heeft nauwelijks tot klachten geleid.

352 ANKÖ dient met de ontvangen gelden het systeem draaiende te houden. Het ontvangt geen aanvullende subsidies. Indien het bestuur beslist dat het systeem technisch verder ontwikkeld dient te worden, dient het de kosten hiervan uit de ontvangen gelden te dekken.

## Evaluatie

353 ANKÖ heeft regelmatig contact met de gebruikers van zijn systeem. Hierdoor kunnen opmerkingen of wensen van aannemers en aanbestedende diensten worden ontvangen, die soms leiden tot wijzigingen in het systeem. Frequent terugkerende klachten zijn niet opgemerkt door ANKÖ.

354 Voor de toekomst verwacht ANKÖ dat een steeds groter deel van het inkopen online zal plaatsvinden. Om hierop in te spelen is ANKÖ aan het onderzoeken hoe procedures voor het contracteren van aannemers geïmplementeerd kunnen worden in het huidige aanbestedingssysteem.

## Ontwikkelingen in Nederland: aanbestedingskalender en Tendered

355 Ook in Nederland zijn al ontwikkelingen in gang gezet die zullen leiden tot een aanbestedingssysteem. Dit zijn twee ontwikkelingen die met elkaar zijn gelinkt:



- o Aanbestedingskalender; dit is een al operationeel systeem;
- o Tendemed: een systeem dat vanaf najaar 2005 wordt ingevoerd.

356 Onze definitie van een aanbestedingssysteem omvat wel TenderNed.nl, maar niet Aanbestedingskalender.nl. Toch wordt een omschrijving van zowel Aanbestedingskalender.nl als Tendemed.nl gegeven, aangezien de huidige ontwikkelingen op deze manier beter in kaart worden gebracht.

## **Aanbestedingskalender.nl**

### *Achtergrond*

357 Aanbestedingskalender.nl is een website die tot doel heeft alle (zowel boven als onder de Europese drempel) aankondigingen van opdrachten voor Werken, Leveringen en Diensten van alle aanbestedende organisaties in Nederland via één plaats digitaal toegankelijk te maken voor gegadigden (zowel Europese als niet-Europese aanbestedingen). Aanbestedende organisaties zijn niet alleen rijksoverheden, regionale overheden, lokale overheden en publiekrechtelijke instellingen, maar ook bedrijven die tot de nutssector behoren.

358 De initiatiefnemers van aanbestedingskalender zijn ProRail, Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied, Schiphol Nederland, Gemeentewerken Rotterdam, Provincie Noord-Brabant en Stichting CROW. Aanbestedingskalender wordt aanbevolen door de bouwministeries en de projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA).

359 Aanbestedingskalender is ontwikkeld in 2003. Sinds 2004 is ook de link gelegd met het Bureau voor Officiële Publicaties, waar aankondigingen voor Europese aanbestedingen worden gepubliceerd voor heel Europa. De inhoud van aanbestedingskalender is grotendeels gebaseerd op een eerdere ontwikkeling van standaardisatie van het opstellen van aankondigingen in de bouw, te weten Eurasbo.

### *Werking*

360 Aanbestedende organisaties worden uitgenodigd zich via deze site aan te melden als gebruikers van de beveiligde internetapplicatie voor het online opstellen van aankondigingen van opdrachten. Een aanbestedende dienst kan zonder kosten met behulp van deze applicatie niet alleen aankondigingen van opdrachten opstellen, opslaan, wijzigen en beheren, maar ook aankondigingen publiceren. Wel worden er kosten in rekening gebracht voor het uploaden van documenten, zoals tekeningen en bestekken.

361 De aankondigingen van Europese aanbestedingen worden niet alleen op [www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl) gepubliceerd, maar kunnen ook via de applicatie rechtstreeks worden verstuurd naar het Publicatie Bureau van de Europese Gemeenschappen in Luxemburg. Geïnteresseerde bedrijven kunnen - eveneens zonder kosten - op deze site de voor hen interessante opdrachten selecteren, inzien en desgewenst downloaden. De functionaliteit van Aanbestedingskalender.nl bevat echter geen registratie van gegevens van gegadigden die direct kunnen worden gebruikt bij de selectie.

#### *Gebruik*

362 Het gebruik van aanbestedingskalender heeft in korte tijd een grote vlucht genomen. In één jaar tijd zijn nu al circa 280 aanbestedende organisaties geregistreerd. Ruim 4.000 gebruikers, veelal bedrijven, hebben zich aangemeld voor de attenderingsservice van de website.

363 Een deel van deze gebruikers bezoekt regelmatig de website op zoek naar nieuwe aankondigingen. In het eerste jaar is voor ruim 1 miljard euro aan opdrachten aangekondigd. Per dag heeft de aanbestedingskalender zo'n 1200 unieke bezoekers.

#### *Organisatie*

364 Het CROW treedt momenteel op als beheerder voor de Aanbestedingskalender.nl. De inhoud van het systeem is ontwikkeld door het Ministerie van VROM, dat momenteel ook de kosten van alle communautaire aanpassingen betaalt. Informatie over de exacte exploitatie- en ontwikkelingskosten zijn voor de onderzoekers niet bekend.

## **Tenderned**

#### *Achtergrond*

365 Een ontwikkeling die inhoudelijke verder gaat dan aanbestedingskalender is de ontwikkeling van Tenderned. Tenderned is een internetapplicatie die opdrachtgevers en opdrachtnemers ondersteunt bij het doorlopen van het aanbestedingsproces. Tenderned is een doorontwikkeling op de aanbestedingssite van ProRail. Tenderned is een initiatief van ProRail, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA).

366 Het doel is met Tenderned alle aanbestedingen, zowel Europese als niet-Europese aanbestedingen te gaan ondersteunen. Tenderned is bedoeld voor alle aanbestedende diensten in Nederland en geschikt voor Leveringen, Diensten en Werken.

367 Op dit moment wordt nog gewerkt aan het ontwikkelen van de applicaties en organisatie rondom Tendemed. Per 1 juli 2005 zijn de eerste pilots gestart. Het doel is om het systeem voor alle aanbestedende diensten per 1 januari 2006 operationeel te hebben.

#### *Functionaliteit van het systeem*

368 Gegadigden die gebruikmaken van Tendemed hoeven slechts eenmalig hun bedrijfsgegevens (NAW-gegevens, financiële gegevens, referentieprojecten enzovoort) te registreren. De gegevens kunnen bij iedere aanbesteding opnieuw worden gebruikt. Het systeem maakt gebruik van eigenverklaringen.

369 Tendemed ondersteunt het hele aanbestedingsproces. Zo is het mogelijk om online vragen te stellen over een aanbesteding, worden alle selectie- en gunningseisen online beantwoord en beoordeeld en kan online worden ingeschreven op een aanbesteding. Ook biedt het systeem de mogelijkheid om opdrachten te veilen ('reverse auction'). Voor het borgen van integriteit en authenticiteit van gegevens, wordt gebruik gemaakt van een onafhankelijke digitale notaris.

#### *Organisatie*

370 Op dit moment werkt een projectorganisatie bij Rijkswaterstaat aan het ontwikkelen van de applicatie. Een deel van het eigendom van Tendemed ligt (nog) bij Prorail. Hoe de toekomstige organisatie van Tendemed eruit komt te zien is nog niet duidelijk. De kosten voor het exploiteren van Tendemed worden door de projectorganisatie geschat op circa € 500.000,- per jaar.

#### *Relatie aanbestedingskalender*

371 Waar aanbestedingskalender zich voornamelijk beperkt tot het opstellen van aankondigingen en het attenderen op aankondigingen, gaat Tendemed verder. Het doel is om op termijn aanbestedingskalender te integreren met Tendemed.

## 4 Archetypen aanbestedingssystemen

401 In dit hoofdstuk zijn de verschillende vormen van aanbestedingssystemen beschreven die later in het rapport worden gebruikt voor de kwalitatieve vergelijking en de kosten-batenanalyse. Deze archetypen zijn gedestilleerd uit de brede inventarisatie en het diepteonderzoek (zie hoofdstuk 2 en 3).

402 Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Analyse van geïnventariseerde aanbestedingssystemen;
- o Beschrijving archetypen.

### **Analyse van de geïnventariseerde aanbestedingssystemen**

#### **Archetypen**

403 Uit een analyse van de bestaande aanbestedingssystemen kunnen een aantal typen systemen worden gedestilleerd die fundamenteel van elkaar verschillen in termen van functionaliteit, maar ook in termen van de verantwoordelijkheden voor de beoordeling van selectiecriteria.

404 De volgende archetypen hebben wij geïdentificeerd, hoewel uiteraard niet alle geïnventariseerde systemen hiermee volledig overeenstemmen:

- o Registratiesysteem;
- o Kwalificatiesysteem:
  - Certificeringssysteem;
  - Toelatingssysteem;
- o Hybridesysteem.

405 In de praktijk zal niet ieder bestaand systeem volledig overeenstemmen met de genoemde archetypen.

#### **Periodieke selectie of selectie per aanbesteding**

406 Een fundamenteel verschil tussen de hiervoor genoemde systemen zit in het moment waarop de selectie plaatsvindt. Bij een registratiesysteem wordt de selectie uitgevoerd op het moment dat een aanbesteding loopt. Dit is vergelijkbaar met de huidige (papieren) werkwijze.

407 Bij een kwalificatiesysteem (en deels daarmee ook het hybridesysteem) wordt de selectie periodiek uitgevoerd. Leveranciersinformatie wordt eenmalig aangeleverd en periodiek geactualiseerd. De beoordeling op de selectiecriteria vindt dan ook periodiek plaats en geldt daarmee voor meerdere aanbestedingen en meerdere aanbestedende diensten.

408 Dit fundamentele verschil komt sterk tot uiting in het effect op de (administratieve) lasten van de selectie.

## **Beschrijving archetypen**

### **Registratiesysteem**

409 De kernfunctionaliteit van een registratiesysteem wordt gevormd door het gestandaardiseerd uitwisselen van informatie gedurende één aanbesteding. Het proces van selectie lijkt zeer sterk op het proces zoals dat in de huidige praktijk ook op papier plaatsvindt. Een registratiesysteem zorgt ervoor dat informatie van gegadigden eenmalig wordt opgeslagen (en periodiek geüpdatet) in een centrale database en daarna bij verschillende aanbestedingen kan worden gebruikt op gestandaardiseerde wijze.

410 Voor een gegadigde betekent dit dat hij zich registreert in het, via Internet benaderbare, systeem. De gegadigde vult aan de hand van gestandaardiseerde velden zijn informatie aan die te maken heeft met de identiteit van de onderneming en informatie die te maken heeft met de selectie bij aanbestedingen, zoals informatie ten behoeve van de uitsluitingsgronden, de financieel-economische draagkracht en technische bekwaamheid. Eventuele (digitale) bewijsmiddelen worden eveneens opgeslagen in de database<sup>122</sup>.

411 Indien een aanbestedende dienst een aanbesteding opstart, worden op gestandaardiseerde wijze de selectiecriteria gedefinieerd. Indien een geregistreerde leverancier interesse heeft om deel te nemen aan de aanbesteding, meldt hij zich aan en koppelt zijn informatie uit de database aan de selectiecriteria van de aanbestedende dienst. De aanbestedende dienst beoordeelt de aangeleverde digitale informatie en voert de beoordeling uit.

412 Een kenmerk van een registratiesysteem is dat het de huidige rolverdeling tussen aanbestedende dienst en gegadigde intact laat. De werkwijze tijdens een aanbesteding lijkt dus het meest op de huidige aanbestedingspraktijk.

413 De opzet van Tendermed is die van een registratiesysteem.

---

<sup>122</sup> Op de rol van bewijsmiddelen en de wijze van registreren wordt verderop in dit deel ingegaan.

## Kwalificatiesysteem

414 Het kenmerkende van een kwalificatiesysteem is dat een onafhankelijke instantie – dus niet de aanbestedende dienst of gegadigde – een beoordeling uitvoert of een gegadigde voldoet aan bepaalde selectiecriteria nog voordat een aanbesteding is gestart.

415 De inhoud van een kwalificatiesysteem dient te voldoen aan een aantal eisen, zoals deze zijn verwoord in artikel 52, Richtlijn 2004/18/EG.

416 Een kwalificatiesysteem kent twee basisvormen:

- o Certificeringssysteem;
- o Toelatingssysteem.

### *Certificeringssysteem*

417 Een certificeringssysteem lijkt sterk op de systematiek van bijvoorbeeld een kwaliteitscertificaat (de ISO-normen). Een dergelijk systeem komt erop neer dat een instantie aan de hand van door een leverancier opgeleverde informatie vaststelt of een leverancier voldoet aan een bepaalde set selectie-eisen. Een certificaat dat wordt uitgereikt aan een leverancier, aannemer of dienstverlener vermeldt dat hij voldoet aan bijvoorbeeld de uitsluitingsgronden, bepaalde financieel-economische draagkracht (omzetgrootte, goedgekeurde jaarrekening) en dat hij ervaring heeft met het uitvoeren van bepaalde activiteiten.

418 Indien een aanbestedende dienst een aanbesteding start en hierbij bepaalde (gestandaardiseerde) selectiecriteria stelt, kan een gegadigde volstaan met een verwijzing naar het certificaat dat hij heeft om aan te tonen dat hij voldoet aan de selectiecriteria. De aanbestedende dienst voert dan geen beoordeling meer uit op de individuele selectiecriteria die vallen onder de scope van het certificaat, maar accepteert het certificaat als bewijsmiddel.

419 Een dergelijk systeem hoeft in principe niet gedigitaliseerd te zijn. De systematiek werkt ook op = papieren basis. Met de doelstelling van een efficiënte werkwijze in ons achterhoofd, gaan wij er echter van uit dat ook bij een dergelijk systeem gedigitaliseerd wordt gewerkt, door de bedrijfsinformatie centraal te registreren in een database.

420 De rolverdeling tussen de gegadigde en de aanbestedende dienst is anders dan in de huidige situatie. Een aanbestedende dienst dient het certificaat te accepteren en beoordeelt niet meer zelf of een gegadigde voldoet aan de selectiecriteria die worden afgedekt door het certificaat. Dit is een significante wijziging in rolverdeling ten opzichte van de huidige situatie. Wel blijft de aanbestedende dienst verantwoordelijk voor het nemen van besluiten in de selectiefase. Bij een eventueel dispuut kan de aanbestedende dienst, mits contractueel of wettelijk geregeld, verhaal halen bij de certificerende instelling.

421 Een certificerende instelling kan een publieke, maar ook een private organisatie zijn.

422 Het aanbestedingssysteem in Frankrijk, Qualibat, is een vorm van een certificeringssysteem.

#### *Toelatingssysteem*

423 Een certificeringssysteem dat geldt voor alle selectiecriteria is al bijna een toelatingssysteem. Een toelatingssysteem gaat echter nog een stap verder, omdat het zich kenmerkt door een uitgebreid raster met voorgedefinieerde opdrachtcategorieën. Een cel in het raster wordt bepaald door een of meerdere opdrachtkenmerken. Een voorbeeld hiervan is dat in één cel schoonmaakopdrachten horen met een omzet van € 4.000.000,- op jaarbasis. Een organisatie die in aanmerking wil komen voor dergelijke opdrachten, dient op voorhand te worden toegelaten tot toekomstige opdrachten in deze cel, om hiervoor in aanmerking te kunnen komen. De toelating wordt bepaald aan de hand van een aantal selectiecriteria die behoren bij die ene cel, zoals de uitsluitingsgronden, minimaal € 5.000.000 omzet en voldoende ervaring aangetoond aan de hand van drie referenties van schoonmaakopdrachten met een waarde van minimaal € 3.000.000,-.

424 De toelating van een leverancier wordt uitgevoerd door een toelatingsinstituut. Dit instituut controleert de door een leverancier aangeleverde informatie en bepaalt of hij wordt toegelaten tot een bepaalde cel in het toelatingssysteem. Als een aanbestedende dienst een opdracht heeft, dient hij eerst te bepalen in welke cel de opdracht thuishoort en verwijst hiernaar in de aanbesteding. Alleen toegelaten gegadigden komen in aanmerking voor de opdracht.

425 Bij een toelatingssysteem geldt ook dat het zonder gedigitaliseerde ondersteuning zou kunnen functioneren. Wij gaan er hierbij van uit dat het selectieproces wel wordt uitgevoerd met behulp van digitale technologie.

426 Ook bij een toelatingssysteem geldt, dat de huidige rolverdeling tussen een aanbestedende dienst en een gegadigde sterk zal veranderen. Het toelatingsinstituut neemt de verantwoordelijkheid voor de beoordeling op de selectiecriteria (= toelatingcriteria) over van een individuele aanbestedende dienst. De aanbestedende dienst beoordeelt niet meer op de selectiecriteria, maar beoordeelt alleen nog maar de offerte/inschrijving van een gegadigde aan de hand van de gunningscriteria.

427 De aanbestedende dienst blijft verantwoordelijk voor het nemen van besluiten in de selectiefase. Bij een eventueel dispuut kan de aanbestedende dienst, mits contractueel of wettelijk geregeld, verhaal halen bij de toetsingsinstelling.

428 Een voorbeeld van een toelatingssysteem is het Belgische aanbestedingssysteem.

### **Hybridesysteem**

429 Een hybridesysteem is een mengvorm van voornoemde systemen. Een hybridesysteem kan dus deels de functionaliteit van een registratiesysteem bevatten, maar kan deels ook een certificeringssysteem zijn. In theorie zijn verschillende mengvormen mogelijk.

430 Een voorbeeld van een hybridesysteem is dat de selectie wordt uitgevoerd met behulp van een registratiesysteem, waarbij aanvullend hierop het aantonen van ervaring gebeurt aan de hand van een certificaat. Het certificaat is dan gekoppeld aan de competenties van een gegadigde, bijvoorbeeld dat een gegadigde een ervaren dienstverlener op het gebied van schoonmaak is. Een aanbestedende dienst controleert de ervaring van een gegadigde niet meer aan de hand van op te leveren referenties, maar accepteert het certificaat als bewijsmiddel voor dat specifieke criterium. Voor de overige selectiecriteria wordt gewerkt met het registratiesysteem en beoordeelt de aanbestedende dienst zelf de door de gegadigde aangeleverde informatie.

431 De rolverdeling tussen de aanbestedende dienst en gegadigden wordt daarmee ook een mengvorm. Deels kan de rolverdeling wijzigen, omdat bijvoorbeeld met een certificaat of deelkwalificatie wordt gewerkt. Deels blijft de rolverdeling gelijk, voorzover de aanbestedende dienst de beoordeling uitvoert op het resterende deel van de selectiecriteria.



## 5 Kwalitatieve vergelijking en kosten-batenanalyse

501 In dit hoofdstuk wordt het resultaat beschreven van de vergelijking tussen verschillende archetypen aan de hand van een kwalitatieve vergelijking van een aantal criteria en een kosten-batenanalyse. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Uitgangspunten kwalitatieve vergelijking en kosten-batenanalyse;
- o Kwalitatieve vergelijking;
- o Kosten-batenanalyse.

### **Uitgangspunten kwalitatieve vergelijking en kosten-batenanalyse**

502 Voor het uitvoeren van de kwalitatieve vergelijking en de kosten-batenanalyse hebben de onderzoekers een aantal uitgangspunten geformuleerd.

### **Vergelijking van archetypen**

503 De kwalitatieve vergelijking en de kosten-batenanalyse is uitgevoerd op de in het vorige hoofdstuk beschreven archetypen. Voor het hybridesysteem is gekozen voor een systeem waarbij voor de uitsluitingsgronden en enkele basale elementen uit het criterium financieel-economische draagkracht (bijvoorbeeld een goedgekeurd jaarverslag) het een certificeringssysteem bevat, en voor de overige criteria (economische en financiële draagkracht, technische bekwaamheid) alleen de functionaliteit van het registratiesysteem geldt.

504 De reden hiervoor is dat de mate waarin criteria gestandaardiseerd kunnen worden afhankelijk is van de mate waarin deze een relatie hebben met de inhoud van een opdracht. De uitsluitingsgronden zijn vrijwel altijd opdrachtonafhankelijk, terwijl criteria op het gebied van financieel-economische draagkracht en technische bekwaamheid juist sterk afhangen van de inhoud van een opdracht<sup>123</sup>. Standaardisatie is in het laatste geval beperkt mogelijk, zeker wat betreft de normstelling.

---

<sup>123</sup> Zie hiervoor deel III van dit rapport.

## Vergelijking van archetypen

505 De kwalitatieve vergelijking en de kosten-batenanalyse zijn inschattingen van de effecten die kunnen worden verwacht. Veel details die op dit moment nog niet zijn ingevuld worden nog niet meegenomen in de vergelijking. De uitkomsten van de analyse biedt voldoende informatie om een principebesluit te nemen over het al dan niet ontwikkelen van een vorm van een aanbestedingssysteem.

## Kwalitatieve vergelijking

### Opbouw kwalitatieve vergelijking

506 De archetypen van aanbestedingssystemen hebben verschillende voor- en nadelen. Om deze voor- en nadelen in beeld te brengen, hebben de onderzoekers in samenspraak met de opdrachtgever en begeleidingscommissie een aantal criteria benoemd om de systemen met elkaar te vergelijken. Dit zijn de volgende criteria:

- o Toegankelijkheid: de eenvoud waarmee het systeem toegankelijk is voor aanbestedende diensten en gegadigden;
- o Gebruiksvriendelijkheid: het gebruiksgemak van het systeem, zowel voor een aanbestedende dienst als voor een gegadigde;
- o Draagvlak: de mate van draagvlak onder de gebruikers van het systeem, zowel de aanbestedende diensten als gegadigden. Dit is een indicatie van de inspanning die moet worden geleverd om het systeem te implementeren;
- o Mededinging: de mate waarmee het toepassen van het systeem de mededinging zal beperken of juist verruimen;
- o Juridische impact: de mate waarin er juridische aanpassingen nodig zijn aan wet- en regelgeving of aanvullende wet- en regelgeving om een dergelijk systeem in te voeren.

507 De vergelijking op de hiervoor beschreven criteria gaat uit van de huidige situatie. Dat betekent dat voor ieder systeem de vergelijking wordt gemaakt met de huidige aanbestedingspraktijk. De scores per criterium zijn weergegeven in de vorm van een zogenaamde 'consumentenbondmethodiek'. De vergelijking is uitgevoerd aan de hand van de verzamelde informatie over de aanbestedingssystemen in binnen- en buitenland, informatie uit interviews en de toetsingssessie en is besproken met het expertteam.

508 De vergelijking wordt gemaakt voor een gemiddelde organisatie. Dat betekent dat er verschillen kunnen zijn tussen kleine en grote aanbestedende diensten en kleine en grote opdrachtnemers. Als deze verschillen groot zijn, wordt dit in de toelichting genoemd.

509 Niet alleen de verschillen tussen klein en groot spelen een rol, maar ook tussen ervaren en minder ervaren. Een aanbestedende dienst die, ondanks zijn omvang, maar weinig ervaring heeft met Europees aanbesteden kan andere voor- en nadelen ervaren dan een ervaren aanbestedende dienst. Hetzelfde geldt voor de leveranciers. Ook hier geldt dat ervaren en minder ervaren leveranciers verschillen kunnen ervaren. Eventuele effecten voor MKB-ondernemingen zijn in een aparte paragraaf beschreven verderop in dit hoofdstuk.

## Uitvoering kwalitatieve vergelijking

510 Onderstaande tabel geeft de resultaten van de kwalitatieve vergelijking samengevat weer. Hierna worden de criteria en de scores in de tabel nader toegelicht.

	Registratiesysteem		Certificeringssysteem		Toelatingssysteem		Hybridesysteem	
	aanbesteder	gegadigde	aanbesteder	gegadigde	aanbesteder	gegadigde	aanbesteder	gegadigde
Toegankelijkheid	+	+	0	-	-	-	+ / 0	0
Gebruiksvriendelijkheid	+	+	0	+	-	0	+ / 0	+
Draagvlak	+	+	0	++	-	+	+ / 0	+ / ++
Mededinging	+	0	0	0	--	0	0	0
Juridische impact	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabel 8: kwalitatieve vergelijking aanbestedingssystemen

### Toegankelijkheid

511 De toegankelijkheid van het systeem wordt verwacht als beste te scoren bij registratiesysteem. Zowel voor de aanbestedende dienst als voor een gegadigde geldt dat de procesgang in het registratiesysteem sterk lijkt op het aanbestedingsproces zoals dat in de huidige situatie 'op papier' wordt uitgevoerd. Een belangrijk voordeel voor zowel de aanbestedende dienst als de gegadigde is, dat er één systeem is waarvan gegadigden gebruikmaken en waarbij op gestandaardiseerde wijze het aanbestedingsproces wordt doorlopen.

512 Uit het succes van aanbestedingskalender.nl, hoewel dit nog geen volwaardig registratiesysteem is, kan worden afgeleid dat aanbestedende diensten behoefte hebben aan een gestandaardiseerd en digitaal ondersteund aanbestedingsproces en een eenvoudig toegankelijk systeem.

513 Een certificerings- of toelatingssysteem kent enkele nadelen qua toegankelijkheid. Voordat kan worden gebruikgemaakt van dergelijke systemen, moeten gegadigden informatie aanleveren om er gebruik van te kunnen maken. Vooral voor minder ervaren gegadigden en buitenlandse ondernemingen zou dit een drempel kunnen zijn voor de toegang tot het systeem.

### *Gebruiksvriendelijkheid*

514 De gebruiksvriendelijkheid van het registratiesysteem en van het hybridesysteem wordt als hoogste gewaardeerd. Dit wordt met name veroorzaakt door de grote vergelijkbaarheid met de huidige situatie en de gestandaardiseerde wijze waarop informatie tussen de aanbestedende dienst en de gegadigde wordt uitgewisseld.

515 De gebruiksvriendelijkheid van een certificeringssysteem en een toelatingssysteem voor een aanbestedende dienst wordt minder goed gewaardeerd. Dit heeft te maken met het feit dat, met name bij een toelatingssysteem, de aanbestedende dienst bij het bepalen van zijn aanbestedingsstrategie rekening moet houden met de criteria die gelden voor certificering en toelating. Dit maakt het systeem meer rigide. Dit geldt het sterkst voor een toelatingssysteem, omdat daar exact moet worden bepaald in welke cel een opdracht thuishoort. Daarbij geldt dat voor opdrachten die op de grens liggen tussen de ene cel en de andere cel een discussie kan ontstaan binnen welke cel de opdracht valt.

516 Daarnaast geldt dat bij een toelatingssysteem, in tegenstelling tot een certificeringssysteem, de aanbestedende dienst niet vrij is zelf zijn selectiecriteria te stellen. Deze zijn immers gekoppeld aan een bepaalde cel in het toelatingssysteem. Hierbij geldt dat een aanbestedende dienst nauwelijks nieuwkomers, die niet zijn toegelaten voor een bepaald type opdracht maar wel de competenties kunnen hebben om de opdracht uit te voeren, kunnen selecteren. Dit kan de innovativiteit beperken.

517 Voor een gegadigde is de gebruiksvriendelijkheid van een certificeringssysteem groot, omdat hij slechts eenmalig een certificaat hoeft te halen dat hij bij meerdere aanbestedingen kan gebruiken en hij hoeft niet bij iedere aanbesteding opnieuw gelijksoortige informatie aan te leveren om aan te tonen dat hij bijvoorbeeld voldoende ervaring heeft. Uit het diepteonderzoek naar het Belgische aanbestedingssysteem blijkt dat dit als een van de grootste voordelen voor aanbestedende diensten wordt genoemd.

518 De gebruiksvriendelijkheid van een toelatingssysteem is minder groot voor een gegadigde, omdat hij zich voor de verschillende cellen, met bijbehorende verschillende selectiecriteria, van het toelatingssysteem moet aanmelden en moet worden toegelaten.

### *Draagvlak*

519 Van belang voor de implementatie en het succes van een aanbestedingssysteem is de mate van draagvlak bij aanbestedende diensten en gegadigden. Hoe groter het draagvlak is voor een bepaald systeem, wordt eenvoudiger en sneller het succes van het systeem (en de bijkomende voordelen) bereikt.

520 Het draagvlak voor een registratiesysteem bij zowel de aanbestedende dienst als bij gegadigden is naar verwachting groot. Met name de gestandaardiseerde werkwijze en het eenmalig registreren/meervoudig gebruik van informatie kent naar verwachting een groot aantal voorstanders. Dit wordt ook onderbouwd door het succes van aanbestedingskalender.nl. Hoewel dit geen registratiesysteem is, is hieruit wel af te leiden dat het gestandaardiseerd opstellen van een aankondiging een behoefte van vele aanbestedende diensten vervult. Tevens wordt dit onderbouwd door de resultaten uit het SIRA-onderzoek, waar de voorstellen 'Standaardisatie gegevensvraag' en 'Eigenverklaring', twee elementen die onderdeel uitmaken van een registratiesysteem, het hoogste verwachte *nut* en de laagste *weerstand* hebben bij aanbestedende diensten en gegadigden<sup>124</sup>.

521 Naar verwachting heeft een certificeringssysteem ook een groot draagvlak bij gegadigden. Dit heeft er mee te maken dat gegadigden met een certificaat niet meer per aanbesteding informatie en bewijsmiddelen dienen aan te leveren (met betrekking tot de selectiecriteria), maar alleen hoeven te verwijzen naar het certificaat. Dit maakt het voor een gegadigde eenvoudig te voldoen aan gestelde selectiecriteria. Ook dit blijkt uit het eerder genoemde SIRA-onderzoek, waarbij een kwalificatie-/erkenningssysteem hoog scoort in de nut-weerstandmatrix.

522 Het draagvlak voor een toelatingssysteem is bij aanbestedende diensten naar verwachting beperkt. Dit heeft te maken met de rigiditeit van het systeem en het verschuiven van de verantwoordelijkheid van een aanbestedende dienst naar een toelatingeninstituut. Bij opdrachten die niet exact in één cel passen van het toelatingssysteem of die bepaalde bijzondere kenmerken hebben, is het voor de aanbestedende dienst minder eenvoudig om een juiste selectie uit te voeren.

523 Behalve het registratiesysteem heeft het hybridesysteem naar verwachting ook een groot draagvlak bij aanbestedende diensten en gegadigden. De vorm waarbij de generieke selectiecriteria (uitsluitingsgronden en dergelijke) aan de hand van een certificaat worden getoetst, maar de beoordeling van de financieel economische draagkracht en de technische bekwaamheid wordt getoetst door de aanbestedende dienst, omdat hierbij een duidelijke link naar de inhoud van de opdracht ligt, kan naar verwachting rekenen op een groot draagvlak bij aanbestedende diensten.

---

<sup>124</sup> Zie hiervoor 'Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid', SIRA-consulting, blz. 43.

### *Mededinging*

524 De mate van mededinging kan beïnvloed worden door toepassing van verschillende systemen. Dit kan bijvoorbeeld doordat er hoge eisen worden gesteld aan een gegadigde voordat hij wordt opgenomen in een aanbestedingssysteem. Dit kan ervoor zorgen dat bepaalde gegadigden niet in aanmerking (kunnen) komen voor een overheidsopdracht.

525 Een registratiesysteem biedt voordelen voor de mate van mededinging. Omdat de criteria op gestandaardiseerde wijze worden gebruikt, wordt de *assessment* van een mogelijke opdracht door een gegadigde, op basis van de aankondiging, eenvoudiger. Het kost de gegadigde minder moeite om het selectieproces te doorlopen. De kans dat een gegadigde zich aanmeldt voor een aanbesteding wordt daarmee vergroot.

526 De mate van mededinging wordt naar verwachting (beperkt) negatief beïnvloed indien een toelatingssysteem wordt toegepast, doordat er een fijnmazige structuur van voorgedefinieerde opdrachten wordt gehanteerd. Met name voor nieuwkomers, buitenlandse ondernemingen en organisaties die weinig frequent inschrijven op een aanbesteding kan een toelatingssysteem als omslachtig worden ervaren, waardoor ze mogelijk waardoor ze mogelijk niet zullen meedingen naar overheidsopdrachten.

### *Juridische impact*

527 Er zijn verschillende juridische aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij het invoeren van een aanbestedingssysteem, zoals de voorwaarden uit artikel 52, Richtlijn 2004/18/EG. Om onderscheid aan te brengen tussen de verschillende systemen, is op dit criterium onderzocht welk aanbestedingssysteem de grootste juridische impact heeft.

528 Hoewel er bij invoering van een aanbestedingssysteem rekening moet worden gehouden met verschillende juridische onderwerpen, is er geen of nauwelijks onderscheid in de juridische impact voor de verschillende systemen. Een aanbestedingssysteem moet wel voldoen aan een aantal juridische eisen en randvoorwaarden, maar deze hebben geen impact op een aanbestedende dienst of gegadigde. Vandaar dat de score op dit criterium neutraal is.

## **Kosten-batenanalyse**

529 Voor het uitvoeren van de kosten-batenanalyse is apart een kostenanalyse uitgevoerd. De batenanalyse is uitgevoerd aan de hand van een effectmeting. De kosten-batenanalyse is als volgt beschreven:

- o Uitgangspunten kosten-batenanalyse;
- o Kostenanalyse;

- o Batenanalyse;
- o Totale uitkomst.

### **Uitgangspunten kosten-batenanalyse**

530 De kosten-batenanalyse die is uitgevoerd is een ruwe inschatting van de te verwachten kosten voor het ontwikkelen en exploiteren van het systeem, die echter wel voldoende input geeft voor een principebesluit. Bij de analyse zijn we uitgegaan van een aantal aannames en uitgangspunten:

- o De kostenanalyse is gebaseerd op een ruwe inschatting van de te maken kosten en is uitsluitend gericht op de selectiefase, waarbij input is gebruikt uit het onderzoek naar verschillende aanbestedingssystemen;
- o De batenanalyse is gebaseerd op de in deel I beschreven effectmeting of de lasten voor aanbesteders en inschrijvers;
- o Bij de inschatting is ervan uitgegaan dat de aanbestedingssystemen breed worden gebruikt door aanbestedende diensten. Is dat in werkelijkheid niet het geval, dan kan de kosten-batenanalyse mogelijk anders uitvallen.

### **Kostenanalyse**

531 Er zijn verschillende kosten waarmee rekening moet worden gehouden, zoals de ontwikkelkosten en beheerkosten. Daarnaast geldt dat het implementeren een forse inspanning vergt in termen van opleiding, communicatie en draagvlakontwikkeling. De hoogte van deze kosten zijn sterk afhankelijk van de inrichting van het aanbestedingssysteem, de gekozen functionaliteiten (archetype) en de mate van gebruik.

532 Om een grove kostenanalyse te kunnen uitvoeren hebben we gebruikgemaakt van informatie van Tendermed en aanbestedingskalender.nl en informatie over buitenlandse aanbestedingssystemen. De kostenanalyse is als volgt opgebouwd:

- o Investeringskosten ontwikkeling van het aanbestedingssysteem:
  - Ontwikkelen van functioneel ontwerp en bouwen van het systeem<sup>125</sup>;
  - Ontwikkelen van normen en certificerings- of toelatingsproces;
  - Invoeren van data en invoeren aanbestedende diensten en gegadigden;
- o Implementatiekosten van het aanbestedingssysteem:
  - Opleiding van aanbestedende diensten en gegadigden;
  - Communiceren van invoering van het aanbestedingssysteem;
  - Draagvlak ontwikkelen voor het aanbestedingssysteem;

---

<sup>125</sup> Hierbij is gebruikgemaakt van de indicatieve functiepuntenanalyse conform 'Definities en telrichtlijnen voor de toepassing van functiepuntenanalyse', NESMA.

- o Exploitatiekosten van het aanbestedingssysteem (beheer en onderhoud):
  - Beheer en onderhoud van het systeem en de data;
  - Doorvoeren van (technische en functionele) wijzigingen;
  - Beheren van normen bij certificerings- of toelatingssysteem;
  - Uitvoeren certificerings- of toelatingsproces.

533 Uit het diepteonderzoek naar buitenlandse aanbestedingssystemen en Tendermed/ aanbestedingskalender.nl is beperkt inzicht verkregen in de exploitatiekosten van een aanbestedingssysteem. Informatie over de investerings- en implementatiekosten van de onderzochte aanbestedingssystemen is niet voorhanden of werd niet gegeven. Voor deze twee kostensoorten hebben de onderzoekers daarom een ruwe inschatting gemaakt<sup>126</sup>. Na besluitvorming over de invoering van een aanbestedingssysteem dient een meer gedetailleerde kostenraming te worden opgesteld. In onderstaande tabel is een overzicht van de kosten weergegeven.

	registratiesysteem	toelatingssysteem certificeringssysteem	hybridesysteem
Investeringskosten (eenmalig)	€ 300k - € 500k	€ 500k - € 700k	€ 500k - € 600k
Implementatiekosten (eenmalig)	€ 150k - € 250k	€ 150k - € 250k	€ 150k - € 250k
Exploitatiekosten (jaarlijks)	€ 500k - € 750k	€ 1.100k - € 1.300k	€ 800k - € 1.000k

Tabel 9: overzicht kosteninschatting toepassing aanbestedingssysteem

## Batenanalyse

534 De batenanalyse is uitgevoerd aan de hand van de effectmeting. Onderstaand is de effectmeting uitgewerkt aan de hand van de volgende onderdelen:

- o Opbouw effectmeting;
- o Uitvoering effectmeting.

### *Opbouw effectmeting*

535 De effectmeting is uitgevoerd conform de aanpak zoals deze is omschreven in de onderzoeksrapportage. De baten zijn becijferd aan de hand van de voordelen die te realiseren zijn door toepassing van een bepaald soort aanbestedingssysteem. Deze voordelen zijn de extra voordelen ten opzichte van de harmonisatievoorstellen die al zijn gemeten. Hierdoor zijn de baten sec voor het toepassen van een aanbestedingssysteem becijferd.

<sup>126</sup> Zie bijlage F voor volledige berekening.



### *Uitvoering effectmeting*

536 Voor het becijferen van het kwantitatieve voordeel van een van de vormen van een aanbestedingssysteem, is een effectmeting uitgevoerd<sup>127</sup>. De effecten die zijn becijferd, zijn enkel het gevolg van het invoeren van een aanbestedingssysteem. Dit zijn de additionele effecten ten opzichte van de effecten die worden bereikt als gevolg van harmoniseren van de selectiecriteria en de toepassing van eigenverklaringen<sup>128</sup>. Tevens geldt dat het harmoniseren van selectiecriteria een randvoorwaarde is voor het inrichten van een aanbestedingssysteem.

537 Voor de effectmeting zijn de volgende varianten gehanteerd:

- o Toepassing van een registratiesysteem;
- o Toepassing van een hybridesysteem;
- o Toepassing van een certificerings- of toelatingssysteem<sup>129</sup>.

538 De besparingsfactoren die het gevolg zijn van het toepassen van een van de aanbestedingssystemen, zijn als volgt bepaald:

- o Toepassing van een registratiesysteem levert besparingen op het vlak van:
  - Eenmalig aanleveren (en periodiek updaten) van informatie door gegadigden;
  - Efficiëntere beoordeling door aanbestedende dienst;
- o Toepassing van een hybridesysteem levert de volgende additionele besparingen op (ten opzichte van een registratiesysteem):
  - Bewijsmiddelen hoeven niet te worden aangeleverd door een gegadigde;
  - Beoordeling op selectiecriteria is voor een aanbestedende dienst beperkt tot een enkele selectiecriteria (de opdrachtspecifieke criteria);
- o Toepassing van een certificeringssysteem/toelatingssysteem levert de volgende additionele besparingen op (ten opzichte van een hybridesysteem):
  - Een aanbestedende dienst behoeft geen beoordeling uit te voeren.

539 De uitvoering van de effectmeting laat zien dat de verschillende vormen kunnen leiden tot besparingen. In de onderstaande tabel zijn de besparingen relatief weergegeven als ingeschat percentage van de totale kosten voor het uitvoeren van een aanbesteding. Een belangrijke opmerking hierbij is dat de scope van de berekeningen zich beperkt tot **Europese aanbestedingen** die door de **Rijksoverheid** zijn uitgevoerd.

---

<sup>127</sup> Zie voor de aanpak van de effectmeting bijlage D.

<sup>128</sup> Zie voor de effecten van deze maatregelen deel III van deze rapportage.

<sup>129</sup> Hierbij is geen onderscheid gemaakt tussen de twee archétypen in de effectmeting, omdat naar verwachting het becijferde effect ongeveer van gelijke omvang is.

	aanbestedende dienst	gegadigde	totaal
Registratiesysteem	0% - 2%	4% - 6%	3% - 5%
Hybridesysteem	3% - 5%	5% - 7%	4% - 6%
Toelatingssysteem	10% - 12%	7% - 9%	8% - 10%

Tabel 10: inschatting relatieve besparing in relatie tot totale kosten

540 Als de besparingen worden gerelateerd aan alleen de kosten voor de selectie, is het relatieve percentage uiteraard hoger. In de onderstaande tabel is de relatieve besparing weergegeven, als alleen de kosten van de selectie worden beschouwd:

	aanbestedende dienst	gegadigde	totaal
Registratiesysteem	0% - 10%	25% - 35%	15% - 25%
Hybridesysteem	15% - 25%	30% - 40%	25% - 35%
Toelatingssysteem	30% - 40%	40% - 50%	40% - 50%

Tabel 11: inschatting relatieve besparing in relatie tot selectiekosten

541 In absolute termen (in de vorm van een bandbreedte) is de potentiële besparing als volgt becijferd, wederom alleen voor Europese aanbestedingen van het Rijk:

	aanbestedende dienst	gegadigde	totaal
Registratiesysteem	€ 10k - € 20k	€ 1.250k - € 1.500k	€ 1.260k - € 1.520k
Hybridesysteem	€ 250k - € 350k	€ 1.500k - € 1.600k	€ 1.750k - € 1.950k
Toelatingssysteem	€ 800k - € 1.000k	€ 2.200k - € 2.300k	€ 3.000k - € 3.300k

Tabel 12: inschatting absolute besparing als gevolg van toepassing aanbestedingssysteem

542 Uit de effectmeting kunnen de volgende conclusies worden afgeleid:

- o Iedere vorm van toepassing van een aanbestedingssysteem leidt tot besparingen voor zowel aanbestedende diensten als gegadigden;
- o De absolute besparingen zullen veel groter zijn indien ook de Europese aanbestedingen van decentrale overheden worden meegenomen, en alle niet-Europese aanbestedingen;
- o Een certificeringssysteem/toelatingssysteem leidt tot de grootste relatieve besparingen, daarna volgt het hybridesysteem en tot slot volgt het registratiesysteem.

543 De hiervoor beschreven berekening geeft een ordegrrootte van het resultaat aan. Dit betekent dat zorgvuldig moet worden omgegaan met eventuele conclusies die hierop worden gebaseerd. Of de besparing ook werkelijk gerealiseerd wordt hangt af van vele factoren, zoals:

- o **De mate waarin het systeem door aanbestedende diensten en gegadigden wordt gebruikt:** als gegadigden niet deelnemen in het systeem, maar bewijsmiddelen altijd op papier aanleveren, dan verdwijnt een deel van de potentiële besparing;
- o **De exacte inrichting van het systeem:** de effectmeting blijft een benadering van de werkelijkheid. Pas bij de exacte inrichting van het systeem kunnen de verwachte voordelen exact worden bepaald;
- o **Schatting van aantallen:** de effectmeting bevat een inschatting van aantallen aanbesteding, aantal selectiecriteria per aanbesteding enzovoort. Als deze schattingen afwijken van de werkelijkheid, kan de gerealiseerde besparing afwijken van de hiervoor gegeven berekening.

## **Totale uitkomst**

### *Uitkomst*

544 Een exact saldo van de kosten-batenanalyse is niet te becijferen. Er is nog niet bepaald wie de kosten zal gaan dragen en hoe deze in verhouding staan tot de baten. Uit de kosten-batenanalyse is wel te bepalen dat er een hefboom bestaat tussen de investering die gepleegd moet worden en de mate waarin deze investering iets oplevert.

545 Uitgaande van de inschattingen van de kosten-batenanalyse, kan worden geconcludeerd dat een investering in (een vorm van) een aanbestedingssysteem baten oplevert die hoger zijn dan de totale kosten. Afhankelijk van de keuze van het systeem zijn de kosten en baten hoger of lager.

### *Uitbreiding van de doelgroep*

546 De voorgaande berekeningen zijn gebaseerd op het onderzoek naar de kosten (lasten) van Europese aanbestedingen van de Rijksoverheid. Dat betekent dat de lasten van Europese aanbestedingen van alle andere aanbestedende diensten hierin niet zijn meegenomen, evenals alle aanbestedingen onder de drempel. Het aantal aanbestedingen van de Rijksoverheid is in totaal veel kleiner dan alle aanbestedingen van alle andere aanbestedende diensten bij elkaar<sup>130</sup>. Wel verwachten we dat de gemiddelde lasten van aanbestedingen door decentrale overheden een fractie lager kunnen uitvallen<sup>131</sup>.

---

<sup>130</sup> Zie 'Nalevingsmeting 2002', Significant, 2003.

<sup>131</sup> Momenteel worden de totale lasten van alle (overheids)aangebestedingen buiten de Rijksoverheid door het Ministerie van Economische Zaken in kaart gebracht.

547 Zonder uitvoerige analyses te hebben gedaan, omdat een nulmeting nog niet is uitgevoerd, verwachten we dat de marginale opbrengsten van de invoering van een aanbestedingssysteem voor alle overheidssectoren groter zijn de marginale kosten. Dit betekent dat de invoering van een aanbestedingssysteem in totaal een veel grotere lastenverlichting kan opleveren dan hiervoor is becijferd.

### **Resultaat kwalitatieve vergelijking en kosten-batenanalyse**

548 De resultaten van de kwalitatieve vergelijking en de kosten-batenanalyse laten zien dat er positieve effecten zijn te verwachten bij de invoering van een aanbestedingssysteem. De keuze voor een bepaald systeem kan worden bepaald door het saldo van de voor- en nadelen. De resultaten van de kwalitatieve vergelijking en de kosten-batenanalyse kunnen niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld, om een exacte vergelijking te maken. Onderstaand hebben we op basis van de resultaten de volgende conclusies getrokken:

- o Ieder aanbestedingssysteem heeft een positief effect in de kosten-batenanalyse: er zijn wel verschillen tussen de omvang van de effecten. Het grootste relatieve effect heeft een toelatingssysteem, maar het is de vraag of deze opwegen tegen de verwachte kwalitatieve nadelen;
- o Een registratie- en een hybridesysteem worden meer positief gewaardeerd dan een certificerings- en toelatingssysteem: uit de kwalitatieve vergelijking volgt dat zowel een registratiesysteem als het hybridesysteem positief wordt gewaardeerd. Van beide worden nauwelijks nadelige gevolgen verwacht. Van een toelatings- en certificeringssysteem worden een aantal kwalitatieve nadelen verwacht, die te maken hebben met het feit dat bij de beoordeling op selectiecriteria de vrijheid van aanbestedende diensten wellicht wordt ingeperkt.

## 6 Aandachtspunten en voorwaarden bij invoering van een aanbestedingssysteem

601 Naast de afweging voor de keuze van het wel of niet invoeren van een aanbestedingssysteem, zijn er een aantal aandachtspunten en voorwaarden waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwikkelen van een aanbestedingssysteem. De belangrijkste aandachtspunten en voorwaarden zijn in dit hoofdstuk opgenomen. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

- o Functionaliteit van een aanbestedingssysteem;
- o Lopende ontwikkelingen in Nederland;
- o Juridische aandachtspunten bij het ontwikkelen van een aanbestedingssysteem.

### **Functionaliteit van een aanbestedingssysteem**

602 Nadat het besluit is genomen om een aanbestedingssysteem te gaan ontwikkelen, zal de nodige aandacht worden gevestigd op de functionaliteit van het systeem.

### **Scope van een aanbestedingssysteem**

603 In dit onderzoek is de scope van de functionaliteit van een aanbestedingssysteem beperkt tot de selectiefase van een aanbesteding. Een aanbesteding omvat meer onderdelen die deel kunnen uitmaken van een aanbestedingssysteem. De ondersteuning die hierbij kan worden geleverd, kan vele onderdelen omvatten. Een aantal voorbeelden hiervan zijn ondersteuning bij:

- o De voorbereiding van een aanbesteding, zoals het ontwikkelen van aanbestedingsdocumenten en specificaties;
- o De (digitale) communicatie tijdens de uitvoering van een aanbesteding;
- o De beoordeling op de gunningscriteria;
- o Het uitvoeren van een elektronische veiling;
- o Bij prestatiebeoordeling.

604 Als wordt besloten een aanbestedingssysteem in te voeren, dan dient rekening te worden gehouden met een mogelijke uitbreiding van de scope van het aanbestedingssysteem. Zo kan het voordelen bieden om niet alleen een aanbestedingssysteem te ontwikkelen dat ondersteuning biedt bij de selectiecriteria, maar ook direct een functionaliteit te ontwikkelen die voordelen biedt bij het beoordelen op de gunningscriteria.

605 Naar onze mening zijn de voordelen van een aanbestedingssysteem niet beperkt tot de selectiefase. De voordelen op het gebied van (administratieve) lastenverlichting kunnen worden vergroot door tevens andere onderdelen van een aanbestedingsproces te ondersteunen met een aanbestedingssysteem.

### **Procesgang in een aanbestedingssysteem**

606 De inrichting van de procesgang in een aanbestedingssysteem kan een belangrijke bijdrage leveren aan de te realiseren lastenverlichting en het beperken van disproportionaliteit. Een gebruiker wordt bij het gebruik van een aanbestedingssysteem 'geleid' door het systeem. Als een aanbestedende dienst een aanbesteding start, krijgt hij stap voor stap de keuzes voorgelegd die hij moet maken en/of de velden die hij moet invullen.

607 Het door het systeem 'leiden' van de gebruiker, heeft als effect dat hij zich aan de voorgelegde keuzes houdt en niet of nauwelijks de neiging heeft om 'exotische' selectiecriteria te bedenken die niet in het systeem zijn gedefinieerd. De opbouw van de procesgang die een gebruiker dient te volgen, heeft daardoor invloed op de door de gebruiker te maken keuzes.

608 De inrichting van de procesgang in een aanbestedingssysteem dient daarom zodanig te zijn vormgegeven dat de gebruiker wordt gedwongen na te denken over te maken keuzes. Dit kan door de gebruiker van een aanbestedende dienst stap voor stap de selectiecriteria (op hoofdniveau) te laten doorlopen, waarbij het niet toepassen van een selectie criterium als *defaultwaarde* is ingevuld. Pas als de gebruiker bewust kiest voor het selectie criterium, wordt dit ingevuld. Het resultaat zal zijn dat bij ieder criterium wordt nagedacht over de relevantie en niet op voorhand alle mogelijke criteria worden toegepast waardoor rekening wordt gehouden met (administratieve) lasten en disproportionaliteit.

609 De opbouw van de procesgang in aanbestedingskalender.nl is in de huidige situatie zodanig ingevuld, dat als *defaultwaarde* juist alle selectiecriteria zijn ingevuld. Pas als een aanbestedende dienst een criterium niet wil toepassen, dient hij het 'uit' te zetten. Dit stimuleert naar onze mening niet het verminderen van (administratieve) lasten of het voorkomen van disproportionele eisen.

610 Tot slot dient de inrichting zodanig te zijn gestructureerd, dat aanvullende selectiecriteria worden voorkomen. De selectiecriteria die voorgedefinieerd zijn in het systeem dienen voldoende invulling te geven voor het grootste deel van de aanbestedingen. Indien er toch, als gevolg van beperking van het systeem, door aanbestedende diensten aanvullend allerlei 'eigen' selectiecriteria (kunnen) worden ingebracht, dan zal een deel van de lastenverlichting teniet worden gedaan. Wel geldt hierbij dat dit niet alleen systeemtechnisch kan worden opgelost, maar dat dit ook onderdeel is van de professionaliteit van de aanbestedende dienst.

## Relatie met bewijsleverende instanties

611 Zoals in andere delen van dit rapport is beschreven, kan het in voorkomende gevallen nodig zijn om bewijsmiddelen bij selectiecriteria op te vragen. Deze bewijsmiddelen dienen dan door bewijsleverende instanties, zoals een Kamer van Koophandel, COVOG of UWV aan een gegadigde te worden overhandigd. De gegadigde levert deze bewijsmiddelen in bij de aanbestedende dienst.

612 Bij de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem dient te worden gestreefd naar het digitaliseren van of digitaal aanleveren van dergelijke bewijsmiddelen, al dan niet door tussenkomst van de beheerder van het aanbestedingssysteem. Mogelijk kan dit worden georganiseerd doordat de bewijsleverende instellingen hun verklaringen digitaal inbrengen.

613 Het digitaliseren van de levering van bewijsmiddelen door bewijsleverende instellingen zal niet eenvoudig te organiseren zijn, mede vanwege de eisen, zoals het moment van onderzoek en de geldigheidsduur, die aan deze bewijsmiddelen worden gesteld. Wij zijn van mening dat in het kader van (administratieve) lastenverlichting het mogelijk moet zijn om tot overeenstemming te komen met de bewijsleverende instanties over digitalisering van het aanleverproces. Deze werkwijze wordt al toegepast in het Oostenrijkse systeem ANKÖ.

## Lopende ontwikkelingen in Nederland

614 Zoals in de hoofdstukken 2 en 3 is beschreven, zijn in Nederland al de eerste stappen gezet naar het ontwikkelen van een aanbestedingssysteem: Tendemed. Tevens zal Tendemed worden gelinkt met aanbestedingskalender.nl. Een belangrijk kenmerk van deze ontwikkeling is dat het gebruik van met name aanbestedingskalender.nl sterk is gestegen, wat duidt op een grote acceptatie onder de gebruikende aanbestedende diensten. Dit is naar verwachting mede het gevolg van stimulansen door PIA, PIANO, CROW, de grote bouwdepartementen en andere netwerken op inkoop- en aanbestedingsgebied.

615 De beste manier om een nieuw systeem geaccepteerd te krijgen is doordat de functionaliteit zodanig wordt gewaardeerd, dat het als het ware zichzelf verkoopt. Naar onze mening moet bij de eventuele invoering van een nationaal aanbestedingssysteem worden aangehaakt op deze positieve ontwikkeling. Een (eventuele) investering van de Minister van Economische Zaken in een nationaal aanbestedingssysteem zou bijvoorbeeld kunnen worden gekoppeld aan de verdere ontwikkeling van Tendemed, mits dit systeem voldoet aan de randvoorwaarden die door de Minister van Economische Zaken worden gesteld. Wat deze voorwaarden zijn en hoe de relatie tot Tendemed het beste kan worden vormgegeven moet nader worden onderzocht.

616 Omgekeerd, als de Minister van Economische Zaken besluit om niet aan te haken bij de ontwikkelingen van Tendemed en aanbestedingskalender.nl, maar wel besluit een aanbestedingssysteem in te voeren, kunnen mogelijk twee (of zelfs meer) systemen naast elkaar ontstaan. Hierdoor wordt een deel van de potentiële lastenverlichting ongedaan gemaakt omdat gegadigden zich dan bij meerdere systemen moeten registreren.

## **Juridische aandachtspunten bij het ontwikkelen van een aanbestedingssysteem**

617 De juridische aandachtspunten bij het ontwikkelen van een aanbestedingssysteem, hebben betrekking op:

- o De keuze verplicht of niet verplicht gebruikmaken van een aanbestedingssysteem;
- o Aansprakelijkheid bij fouten;
- o Privacy/bedrijfsgevoelige informatie;
- o Digitaal aangeleverde documenten;
- o Wederzijdse buitenlandse erkenning.

## **De keuze verplicht of niet verplicht gebruikmaken van een aanbestedingssysteem**

*Verplichte deelname aan een aanbestedingssysteem door gegadigden*

618 Met de Europese aanbestedingsrichtlijnen is geen volledige harmonisatie van het aanbestedingsrecht beoogd. Veelal is in de Europese aanbestedingsrichtlijnen volstaan met minimumharmonisatie. Dit betekent dat de Europese wetgever lidstaten de ruimte heeft gegeven om het aanbestedingsrecht op nationaal niveau verder uit te werken, mits die uitwerking niet in strijd is met de Europese aanbestedingsregelgeving. Daaruit kan worden afgeleid dat binnen Nederland in beginsel ruimte bestaat om een aanbestedingssysteem in te voeren, mits dat systeem niet in strijd is met de Europese aanbestedingsrichtlijnen of het EG-verdrag.



619 Bijzondere aandacht verdient de positie van gegadigden uit andere lidstaten. Zij dienen door het bestaan van een aanbestedingssysteem niet in een ongunstiger positie te geraken dan Nederlandse gegadigden. Indien het bestaan van een aanbestedingssysteem deelname van niet-Nederlandse gegadigden bemoeilijkt of zelfs onmogelijk maakt, is sprake van verboden (indirecte) discriminatie. Er zullen dus goede waarborgen moeten bestaan om gegadigden van andere lidstaten te kunnen laten deel nemen aan het aanbestedingssysteem. Een dergelijk systeem zal naar alle waarschijnlijkheid in meerdere talen beschikbaar moeten zijn en bovendien rekening moeten houden met lokale omstandigheden bijvoorbeeld door geen eisen te stellen waaraan gegadigden uit een bepaalde lidstaat niet kunnen voldoen. Het verdient aanbeveling om (als achtervang) de mogelijkheid te blijven bieden om zonder deelname aan een aanbestedingssysteem toch geldig een inschrijving te kunnen doen.

#### *Verplichte deelname aan een aanbestedingssysteem voor aanbestedende diensten*

620 Verplichte deelname van Nederlandse aanbestedende diensten aan een aanbestedingssysteem is minder problematisch, omdat geen risico bestaat dat sprake is van verboden (directe of indirecte) discriminatie. Alleen aanbestedende diensten binnen Nederland zullen immers gebruik maken van het aanbestedingssysteem. Het bestaan van een aanbestedingssysteem zal evenwel niet drempelverhogend moeten werken voor (met name kleinere) aanbestedende diensten, omdat anders een reëel risico bestaat op ontduikingsgedrag van de plicht tot Europees aanbesteden. Een verplichting voor aanbestedende diensten tot gebruik van het aanbestedingssysteem kan desgewenst in de nieuwe aanbestedingswet worden opgenomen.

### **Aansprakelijkheid bij fouten**

621 Indien bij de beoordeling van informatie in het aanbestedingssysteem een fout wordt gemaakt, is de aanbestedende dienst daarvoor in beginsel aansprakelijk. Deze dient immers op grond van het gelijkheidsbeginsel ervoor te zorgen dat de opdracht niet aan een inschrijver wordt gegund die niet aan de door de aanbestedende dienst gestelde voorwaarden voldoet. Mogelijk kan de aanbestedende dienst regres nemen op de beheerder van het aanbestedingssysteem, indien door deze beheerder de betreffende fout is begaan.

622 De risico's worden bepaald kleiner als gegadigden zelf verantwoordelijk zouden zijn voor opname van de juiste informatie in het aanbestedingssysteem. Indien een gegadigde zelf onjuiste gegevens aanlevert kan de aanbestedende dienst onder omstandigheden echter toch verplicht zijn schade van medegegadigden te vergoeden. Dat is met name het geval, indien de aanbestedende dienst onzorgvuldig heeft gehandeld, waardoor de fout ten onrechte niet is opgemerkt.

623 Medegegadigden kunnen de aanbestedende dienst aansprakelijk stellen voor de door hen gederfde winst, met name wanneer zij aannemelijk kunnen maken dat de opdracht aan hen was gegund, indien de betreffende fout niet zou zijn gemaakt. Onder omstandigheden kunnen inschrijvers ook aanspraak maken op schadevergoeding in verband met het verlies van een kans op gunning.

624 Verder is het mogelijk dat de Europese Commissie Nederland voor het Hof van Justitie daagt, waarna mogelijk een boete wordt opgelegd. Indien de betreffende aanbestedende dienst niet behoort tot de rijksoverheid, kan de rijksoverheid die boete verhalen op de aanbestedende dienst.

### **Privacy/bedrijfsgevoelige informatie**

625 Wanneer in een aanbestedingssysteem gegevens van gegadigden worden opgeslagen, zal dat systeem met de nodige waarborgen moeten zijn omkleed.

626 Onder meer de volgende wetten hebben betrekking op de verwerking van (persoons-)gegevens:

- o De Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: de 'Wbp');
- o De Wet politieregisters (hierna: de 'Wpr');
- o De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: de 'Wjsg').

627 De Wbp heeft alleen betrekking op gegevens van natuurlijke personen. Veruit de meeste gegadigden zijn echter rechtspersonen. Wel kan aan de Wbp een raamwerk van waarborgen worden ontleend die in het aanbestedingssysteem kunnen worden opgenomen. De Wpr en de Wjsg zijn relevant wanneer in het aanbestedingssysteem justitiële of strafvorderlijke gegevens worden verwerkt.

628 Het aanbestedingssysteem dient goed beveiligd te zijn, zodat bedrijfsgegevens niet – buiten door de wet toegestane gevallen – in handen van derden komen. Als leidraad voor de omvang van de benodigde beveiliging is artikel 13 van de Wbp bruikbaar, dat luidt: “De verantwoordelijke legt passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging, een passend beveiligingsniveau gelet op de risico's die de verwerking en de aard van te beschermen gegevens met zich meebrengen. De maatregelen zijn er mede op gericht onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen”.

629 De verwerking van (bedrijfs-)gegevens in een aanbestedingssysteem zal niet verder dienen te strekken dan noodzakelijk voor het met het aanbestedingssysteem te dienen doel. Verder zullen technische en organisatorische maatregelen moeten worden genomen om te voorkomen dat derden – bijvoorbeeld concurrenten – de hand kunnen leggen op (bedrijfs)gegevens van een gegadigde/geregistreerde.

630 Indien in het aanbestedingssysteem justitiële of strafvorderlijke gegevens worden verwerkt, zal tevens het Besluit justitiële gegevens moeten worden gewijzigd, zodat die gegevens aan de beheerder van het aanbestedingssysteem mogen worden verstrekt.

631 Mocht de beheerder van het aanbestedingssysteem een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: de 'Wob') ontvangen, dan zal deze zich op de uitzonderingsgrond van artikel 10, lid 1, sub c van de Wob dienen te beroepen. Op grond van dat artikel worden geen bedrijfs- of fabricagegegevens verstrekt die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld.

### **Digitaal aangeleverde documenten**

632 Een elektronische handtekening – toegevoegd aan een digitaal document – heeft dezelfde rechtsgevolgen als een handgeschreven handtekening, indien de methode die is gebruikt voor authenticatie voldoende betrouwbaar is, gelet op het doel waarvoor de elektronische gegevens werden gebruikt en alle overige omstandigheden van het geval<sup>132</sup>. Onder een elektronische handtekening wordt een handtekening verstaan die bestaat uit elektronische gegevens die zijn vastgehecht aan of logisch geassocieerd zijn met andere elektronische gegevens en die worden gebruikt als middel voor authenticatie<sup>133</sup>.

633 Een methode voor authenticatie wordt vermoed voldoende betrouwbaar te zijn, als die methode voldoet aan de volgende eisen<sup>134</sup>:

- o Zij is op unieke wijze aan de ondertekenaar verbonden;
- o Zij maakt het mogelijk de ondertekenaar te identificeren;
- o Zij komt tot stand met middelen die de ondertekenaar onder zijn uitsluitende controle kan houden;
- o Zij is op zodanige wijze aan het elektronisch bestand waarop zij betrekking heeft verbonden, dat elke wijziging achteraf van de gegevens kan worden opgespoord;
- o Zij is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat<sup>135</sup>;

---

<sup>132</sup> Art. 3:15a, eerste lid, BW.

<sup>133</sup> Art. 3:15a, vierde lid, BW.

<sup>134</sup> Art. 3:15a, tweede lid, BW.

<sup>135</sup> Als bedoeld in art. 1.1, onderdeel ss, Telecommunicatiewet.

- o Zij is gegenereerd door een veilig middel voor het aanmaken van elektronische handtekeningen<sup>136</sup>.

634 Een methode voor authenticatie kan niet als onvoldoende betrouwbaar worden aangemerkt op de enkele grond dat deze<sup>137</sup>:

- o Niet is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat;
- o Niet is gebaseerd op een door een certificatie-dienstverlener afgegeven certificaat<sup>138</sup>;
- o Niet met een middel voor het veilig aanmaken van elektronische handtekeningen is aangemaakt<sup>139</sup>.

635 Ingeval van een elektronische aanbesteding moeten de voor mededelingen langs elektronische weg te gebruiken middelen en de technische kenmerken daarvan non-discriminatoir en algemeen beschikbaar zijn en in combinatie met algemeen gebruikte informatie- en communicatietechnologieproducten kunnen functioneren<sup>140</sup>.

636 Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de eisen die aan een elektronische aanbesteding worden gesteld de 'interpretatieve mededeling van de Europese Commissie over de vereisten voor het houden van een aanbesteding met gebruikmaking van elektronische middelen onder de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen 2004/18/EG en 2004/17/EG' van 4 mei 2005.

### **Wederzijdse buitenlandse erkenning**

637 Van belang is dat indien een (vorm van) certificering of toelating wordt ontwikkeld, dat deze aansluit bij de eisen die door de Europese Commissie aan systemen worden gesteld. Met name de erkenning van buitenlandse certificering of toelating of vice versa is een eis die aan systemen wordt gesteld.

638 Artikel 52, lid 5, Richtlijn 2004/18/EG, schrijft voor dat "de aanbestedende diensten erkennen gelijkwaardige certificaten van de in andere lidstaten gevestigde instellingen". Dit betekent dat bij de ontwikkeling van een systeem hiermee rekening moet worden gehouden.

---

<sup>136</sup> Als bedoeld in art. 1.1, onderdeel w, Telecommunicatiewet.

<sup>137</sup> Art. 3:15a, derde lid, BW.

<sup>138</sup> Als bedoeld in art. 18.6, eerste lid, Telecommunicatiewet.

<sup>139</sup> Zie noot 13.

<sup>140</sup> Art. 42, vierde lid, Richtlijn 2004/18/EG.

## Eigenaarschap en rechtsvorm

639 Een van de inrichtingsvraagstukken is wie eigenaar zal zijn van het systeem en welke rechtsvorm de organisator van het systeem zal krijgen. Van belang is dat er eenduidigheid bestaat in eigenaarschap om complexe aansturings- en financieringsstructuren te voorkomen en aansprakelijkheid eenduidig te kunnen regelen.

640 Tevens dient, afhankelijk van de keuze voor het soort systeem, het vraagstuk 'publiek' of 'privaat' te worden beantwoord. De eigenaar van het systeem hoeft geen publieke organisatie te zijn. Certificering kan bijvoorbeeld ook worden georganiseerd door een private organisatie, mits wordt voldaan aan alle inrichtingseisen. Deze keuze dient te worden afgewogen bij de inrichting van het systeem.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

701 In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen beschreven.

### **Conclusies**

#### **In binnen- en buitenland zijn vele (vormen van) aanbestedingssystemen in gebruik en in ontwikkeling**

702 In veel landen is een nationaal aanbestedingssysteem in gebruik, waarbij de opzet en functionaliteit in verschillende vormen voorkomt. De meeste systemen zijn geschikt voor de bouwsector. Sommige zijn al ontwikkeld in de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog en kennen een lange historie. Deze landen hebben dan ook op dit terrein een voorsprong op Nederland.

703 De landen die recentelijk bij de Europese Unie zijn gekomen, kennen nog geen aanbestedingssystemen. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat zij nog maar kort moeten voldoen aan de Europese aanbestedingsrichtlijnen.

704 In Nederland zijn ontwikkelingen ingezet om een aanbestedingssysteem in te gaan voeren. Aanbestedingskalender, waarmee aankondigingen kunnen worden opgesteld en gepubliceerd, is al in werking. Later dit jaar wordt ook Tendemed ingevoerd en gekoppeld met aanbestedingskalender.

#### **Een aanbestedingssysteem leidt tot lastenverlichting**

705 Uit de kosten-batenanalyse blijkt dat een aanbestedingssysteem leidt tot significante lastenverlichting. Relatieve besparingen, bovenop de besparingen als gevolg van harmonisatie, van 3% tot 10% op de totale lasten en 15% tot 50% van de lasten op het gebied van selectie zijn mogelijk, afhankelijk van het type systeem. De kosten voor ontwikkeling en exploitatie van een aanbestedingssysteem wegen op tegen de lastenverlichting.

706 De berekening is alleen uitgevoerd voor Europese aanbestedingen van de Rijksoverheid. Als de berekening zou worden uitgebreid naar alle aanbestedende diensten en alle aanbestedingen, dan zal de lastenverlichting naar verwachting groter zijn, omdat de marginale voordelen veel groter zijn dan de marginale kosten.

707 Als door de Minister van Economische Zaken wordt besloten om ook onder de Europese drempelwaarde regelgeving te ontwikkelen voor de wijze van aanbesteden, kan een aanbestedingssysteem zorgen voor verdere lastenbeperking.

### **Een registratiesysteem of een hybridesysteem kent per saldo de meeste kwalitatieve voordelen**

708 Van de vier onderzochte vormen van aanbestedingssystemen, kennen het registratiesysteem en het hybridesysteem per saldo de meeste kwalitatieve voordelen ten opzichte van een certificeringssysteem en een kwalificatiesysteem.

709 Een registratiesysteem lijkt het meest op de huidige werkwijze in de aanbestedingspraktijk, maar vindt dan gedigitaliseerd plaats met een grote mate van harmonisatie van selectiecriteria. Tevens hoeft een gegadigde zich slechts eenmalig te registreren (wel periodiek updaten van informatie) en kan deze informatie meervoudig worden gebruikt. Dit maakt acceptatie van het systeem gemakkelijk.

710 Voor selectiecriteria die niet afhankelijk zijn van de inhoud van de aanbesteding, zoals de uitsluitingsgronden en enkele criteria op het vlak van economische en financiële draagkracht, biedt het hybridesysteem extra voordelen ten opzichte van registratiesystemen op het vlak van draagvlak bij gegadigden.

711 Een certificeringssysteem en een kwalificatiesysteem zijn vrij rigide in gebruik, wat een negatief effect heeft op de toegankelijkheid, gebruiksvriendelijkheid en draagvlak. Tevens zal een individuele aanbestedende dienst minder zelfstandig zijn afweging kunnen maken bij het beoordelen op de selectiecriteria.

## **Aanbevelingen**

### **Ontwikkel een nationaal aanbestedingssysteem**

712 Een nationaal aanbestedingssysteem biedt ruime voordelen op het gebied van lastenverlichting. Door het invoeren van een nationaal systeem voor het aanbesteden van Diensten, Leveringen en Werken wordt lastenverlichting gerealiseerd.

713 Tevens kan een aanbestedingssysteem een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van aanbestedingen als gevolg van harmonisatie van selectiecriteria. Door het gebruiksgemak en vermindering van lasten zal het draagvlak voor Europees aanbesteden groter worden.

714 Een nationaal aanbestedingssysteem biedt niet alleen voordelen voor Europese aanbestedingen, maar ook aanbestedingen die onder de drempelwaarde vallen kunnen hiermee worden ondersteund. Dit zal naar onze mening extra voordeel opleveren.

### **Start met invoeren van een registratiesysteem en ontwikkel daarna een hybridesysteem**

715 De vorm van het aanbestedingssysteem dat wordt ingevoerd heeft invloed op de te halen voordelen en de snelheid waarmee invoering gepaard gaat. Wij stellen voor om de invoering stapsgewijs te laten verlopen om aanbestedende diensten en gegadigden te laten wennen aan het systeem.

716 Naar onze mening dient allereerst te worden gestart met een registratiesysteem. Aangezien dit systeem significante voordelen oplevert en het meest lijkt op de huidige werkwijze in de aanbestedingspraktijk, zal implementatie soepeler verlopen dan de invoering van andere systemen. Tevens past dit in de ontwikkelingen die in Nederland op dit vlak worden ingevoerd.

717 Als het registratiesysteem eenmaal naar behoren functioneert, wordt de extra functionaliteit van het hybridesysteem ingevoerd. Het certiceringsdeel zou dan het beste passen op het vlak van de uitsluitingsgronden en enkele criteria op het gebied van economische en financiële draagkracht. Dit biedt extra voordelen, maar er is meer inspanning nodig om invoering succesvol te laten zijn. Doordat aanbestedende diensten en gegadigden al gewend zijn te werken met een aanbestedingssysteem, wordt de stap naar een hybridesysteem kleiner.

### **Haak aan bij de lopende ontwikkelingen in Nederland, mits deze voldoen aan voorwaarden van de beleidsmaker**

718 De beste invoering van een systeem is als de gebruikers het systeem omarmen en via mond-op-mond-reclame het systeem promoten omdat er voordeel mee te behalen valt. Aanbestedingskalender is via deze weg vrij snel ingevoerd. Tendemed is nog niet operationeel, maar aanbestedende diensten en gegadigden hebben hier hoge verwachtingen van.

719 Het ligt naar onze mening niet voor de hand om een nieuw systeem te ontwikkelen als er al een systeem wordt ingevoerd. De beleidsmaker dient daarom zoveel mogelijk aan te haken bij de lopende ontwikkeling om te voorkomen dat er verschillende systemen naast elkaar ontstaan.



720 Wel is van belang dat de voorwaarden die de beleidsmaker stelt aan een aanbestedingssysteem, worden meegenomen bij de ontwikkeling van dat systeem. Belangrijke voorwaarden die naar onze mening aan een aanbestedingssysteem moeten worden gesteld zijn onder andere<sup>141</sup>:

- o Het systeem is toepasbaar en toegankelijk voor alle aanbestedende diensten en gegadigden;
- o Het systeem is geschikt voor diensten, Leveringen en Werken;
- o De gebruiksvriendelijkheid en gebruiksgemak van het systeem is groot;
- o Het systeem voldoet juridisch en aanbestedingstechnisch aan de in te voeren Aanbestedingswet;
- o Het systeem dient te leiden tot lastenverlichting en mag niet leiden tot extra bureaucratie;
- o Er dienen zoveel mogelijk aanbestedende diensten en gegadigden gebruik van te maken;
- o Wederzijdse erkenning van buitenlandse certificering/toelating (indien relevant) is geregeld;
- o Relaties met bewijsleverende instellingen dient goed geregeld te zijn.

721 Hoe de implementatie van het aanbestedingssysteem eruit komt te zien, dient nader te worden onderzocht nadat de beslissing door de beleidsmaker is genomen om het te gaan ontwikkelen.

---

<sup>141</sup> Indien een besluit wordt genomen om een aanbestedingssysteem te gaan ontwikkelen, dienen de voorwaarden nader te worden onderzocht en geïnventariseerd. Het hier gegeven overzicht geeft alleen een indicatie, zonder volledig te zijn.

Deel V: Centrale aanbevelingen onderzoek nieuw  
juridisch kader

# I Centrale aanbevelingen

I01 In de verschillende delen van het rapport zijn op diverse plaatsen relaties gelegd tussen verschillende onderzoeksonderdelen. Naast deze relaties, is er een aantal 'centrale aanbevelingen' te noemen die wij belangrijk vinden bij het nemen van besluiten over de uitkomst van het onderzoek. Deze aanbevelingen komen voort uit de synergie tussen de verschillende onderzoeksonderdelen en zijn hieronder verwoord.

## **Aanbevelingen**

De onderzoekers hebben de volgende aanbevelingen geformuleerd, waarvan de eerste vier tot de beleidsmaker zijn gericht, en de laatste twee (ook) tot alle aanbestedende diensten:

- o Aanbestedingssysteem en harmonisatie van selectiecriteria versterken elkaar bij het realiseren van lastenverlichting en proportionaliteit;
- o Beperk harmonisatie in wet- en regelgeving niet tot de selectie, maar voer het door voor de aanbesteding als geheel;
- o Aanbestedende diensten mogen zich niet verschuilen achter wet- en regelgeving en systeemoplossingen;
- o Doorbreek de patstelling in het leerproces.

## **Aanbestedingssysteem en harmonisatie van selectiecriteria versterken elkaar bij het realiseren van lastenverlichting en proportionaliteit**

### **Harmonisatie van selectiecriteria is een noodzakelijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem**

I02 Een aanbestedingssysteem heeft slechts beperkte waarde zonder de harmonisatie van de selectiecriteria. Dit geldt op alle aspecten van de selectie; de werking van de selectie als geheel, de beschrijving van criteria (definities) en de gehanteerde normstelling.

I03 De ontwikkeling van een aanbestedingssysteem dient daarom gelijk te lopen met de wijze van harmonisatie in de aanbestedingswet. Het aanbestedingssysteem is direct 'herkenbaar' in termen van aanbestedingsregelgeving.

## **Door toepassing van een aanbestedingssysteem worden interpretatiefouten van de Aanbestedingswet verminderd**

I04 Een aanbestedingssysteem levert niet alleen een bijdrage aan lastenverlichting, maar voorkomt ook het maken van fouten door aanbestedende diensten en gegadigden. Een aanbestedingssysteem dient de juiste (juridische) invulling te bevatten van de wijze waarop een aanbesteding verloopt.

I05 Via een goed gekozen procesgang, worden de aanbestedende dienst en de gegadigde door de aanbesteding geleid, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van voorgedefinieerde keuzes en formuleringen. Hierdoor ontstaat sturing op de (maximum) normstelling van bijvoorbeeld selectiecriteria.

I06 Fouten die in de huidige praktijk ontstaan door onvoldoende kennis van de werking van de aanbestedingsregelgeving en foutieve interpretatie worden daarmee deels voorkomen. Dit zal leiden tot een kwalitatieve verbetering van de aanbestedingspraktijk.

### **Integriteitstoets is gebaat bij een aanbestedingssysteem**

I07 Ook de inrichting van de integriteitstoets is gebaat bij een aanbestedingssysteem. Afhankelijk van de keuze van de vorm van het aanbestedingssysteem, wordt de aanbestedende dienst geleid door de te maken keuzes voor de integriteitstoets (registratiesysteem) of hoeft een individuele aanbestedende dienst nauwelijks nog zelfstandig onderzoek te doen naar de integriteitscriteria (bij toelating- of certificering). Dit vereenvoudigt en verbetert het gebruik van de integriteitstoets en voorkomt onnodige fouten in de praktijk.

### **Beperk harmonisatie in wet- en regelgeving niet tot de selectie, maar voer het door voor de aanbesteding als geheel**

#### **Realiseer (extra) lastenreductie en voorkom foutieve interpretatie van wet- en regelgeving door harmonisatie van de wijze van gunning**

I08 Het onderhavige onderzoek focust op de selectiefase van Europese aanbestedingen, en op welke manier hierin verbeteringen kunnen worden aangebracht. Het verdient echter aanbeveling om breder te kijken dan alleen de selectiefase om lastenreductie en kwaliteitsverbeteringen te realiseren. Zo kan harmonisatie van de wijze van gunnen eveneens een gunstig effect hebben.

## **Beperk reikwijdte van een aanbestedingssysteem niet tot de selectiefase van aanbestedingen**

109 Als wordt besloten een aanbestedingssysteem in te voeren, dan dient rekening te worden gehouden met een mogelijke uitbreiding van de scope van het aanbestedingssysteem. Zo kan het voordelen bieden om een aanbestedingssysteem te ontwikkelen dat niet alleen ondersteuning biedt voor de selectiecriteria, maar ook functionaliteit biedt bij het beoordelen op gunningscriteria.

110 De kern van het systeem draait om gegevens die meervoudig kunnen worden gebruikt, slechts eenmalig op eenvoudige wijze te kunnen registreren, zodat gegadigden en aanbestedende diensten optimaal kunnen profiteren van het systeem. Het systeem kan daarnaast andere functionaliteiten bieden, zoals een databank met voorbeelddocumenten en uitgebreide informatie over ontwikkelingen op het gebied van Europees aanbesteden.

## **Onderzoek of ook op andere onderdelen van de Richtlijn 2004/18/EG lacunes kunnen worden ingevuld**

111 Dit rapport biedt concrete voorstellen om te komen tot een meer uniforme wijze van selecteren van gegadigden, omdat de aanbestedingsrichtlijnen hieraan slechts beperkt richting geven. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of het ook voor andere onderdelen van de aanbesteding voordelen biedt om in de tekst van de richtlijnen hieraan een praktische invulling te geven. Onderwerpen uit de Richtlijn 2004/18/EG die zich hiervoor lenen zijn bijvoorbeeld:

- o Ramingsmethodiek voor het bepalen van de aanbestedingsplicht;
- o De toepassing van de concurrentiegerichte dialoog;
- o Het toepassen van een elektronische veiling;
- o Toepassen van gunningscriteria.

## **Aanbestedende diensten mogen zich niet verschuilen achter wet- en regelgeving en systeemoplossingen**

### **Professionele wijze van aanbesteden draagt evenzeer bij aan beperken van lasten en voorkomen van disproportionaliteit**

112 In dit rapport worden voorstellen gedaan om, door toepassing van wet- en regelgeving en een aanbestedingssysteem, de wijze van selecteren te verbeteren. Op zichzelf is dit echter niet voldoende voor een professionele wijze van aanbesteden. Ook al biedt de wet uitgewerkte kaders, de discretionaire bevoegdheid van aanbestedende diensten impliceert dat ze zelf bij iedere aanbesteding een afweging moeten maken over de te hanteren minimumeisen en shortlistcriteria om gegadigden te selecteren.

113 Aanbestedende diensten mogen zich daarom niet verschuilen achter wet- en regelgeving, maar moeten zelf, proactief, zorgen voor een interne organisatie waarin voldoende kennis, opleiding en ervaring aanwezig zijn om op professionele wijze een Europese aanbesteding te kunnen uitvoeren. Dat betekent tevens dat aanbestedende diensten bekend moeten zijn met bronnen en netwerken waar kennis en informatie kan worden gehaald zoals PIANOo, ovia.nl, IOEA, en NEVI Publiek.

### **De beleidsmaker moet flink investeren in het stimuleren van de professionaliteit van inkopen en aanbesteden**

114 Er zijn vele duizenden aanbestedende diensten en inschrijvende organisaties actief op het gebied van Europees aanbesteden. Niet alle organisaties hebben een gelijk ervaringsniveau hebben, blijkens de Nalevingsmeting Aanbesteden 2002, en sommige, met name de kleinere organisaties, voeren maar af en toe een Europese aanbesteding uit. Bovendien kennen maar weinig aanbestedende diensten een centrale afdeling die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van aanbestedingen. Dit maakt implementatie van (nieuwe) regelgeving niet eenvoudig.

115 Een forse investering in verschillende middelen, zoals adequate informatievoorziening en vraagbaak, opleiding en ondersteunende tools, met als boodschap 'zo werkt het', is naar onze mening noodzakelijk om er voor te zorgen dat nieuwe en/of geharmoniseerde regelgeving alle aanbesteders en alle inschrijvende organisaties bereiken. Hoewel er de afgelopen jaren al goede acties zijn uitgevoerd, zoals de aanjagende rol van projectdirectie PIA bij de Rijksoverheid, dient er een intensivering plaats te vinden om alle aanbestedende diensten te bereiken. Hierbij is het van belang om acties niet alleen te richten op aanbesteders, maar ook op beslissers en (politieke) bestuurders die vaak wel invloed hebben op een aanbesteding, maar slechts beperkt op de hoogte zijn van de kaders die de regelgeving hieraan verbindt.

116 De doelgroep dient niet alleen de aanbestedende dienst te zijn, maar ook de inschrijvende organisaties. Ook zij behoren goed te weten hoe een aanbesteding werkt, zodat zij helder zicht hebben op de achtergrond van het aanbestedingsproces en feedback kunnen geven aan aanbestedende diensten.

### **Doorbreek de patstelling in het leerproces**

117 Aanbestedende diensten en gegadigden zitten in een soort patstelling. Een gegadigde zal, indien hij van mening is dat een aanbestedende dienst onredelijke eisen stelt, hem hier slechts summier op aanspreken, laat staan een juridische procedure tegen hem opstarten. De gegadigde wil immers zijn kansen op een toekomstige opdracht niet verkleinen. De aanbestedende dienst krijgt dus in de praktijk weinig feedback op de wijze waarop hij de aanbesteding heeft uitgevoerd.

118 En als er door een gegadigde wordt gereageerd, hetzij tijdens of na een aanbesteding hetzij in de vorm van een juridische procedure, dan zijn aanbestedende diensten niet snel geneigd om toe te geven dat het beter had gekund. Er bestaat altijd een 'angst' voor intern of extern rumoer over de uitgevoerde aanbesteding, voor juridische procedures en schadeclaims, of gezichtsverlies van de aanbestedende dienst. Kennelijke fouten worden zoveel mogelijk 'onder de pet' gehouden.

119 Deze patstelling duidt op een 'systeemfout' in het leerproces. Het leerproces gaat er vanuit dat door het geven van feedback de actor leert van de ervaring. De ervaring leidt tot nieuwe inzichten die worden gebruikt bij de uitvoering. Als feedback wegvalt of feedback bewust zoveel mogelijk wordt vermeden, zal nauwelijks een leereffect optreden.

120 Deze patstelling moet worden doorbroken, wil de professionaliteit en kwaliteit van aanbesteden substantieel worden vergroot. Er zijn verschillende manieren en niveaus waarop dit zou kunnen. Wij noemen hier enkele voorbeelden:

- o **Beleidsniveau:** door de beleidsmaker zou periodiek onderzoek kunnen worden uitgevoerd naar structurele fouten in uitgevoerde aanbestedingen op basis van aanbestedingsdocumenten en perceptie van gegadigden. De uitkomsten kunnen worden gebruikt in interventies, bijvoorbeeld via PIANOo of andere kenniscentra, richting aanbestedende diensten en inschrijvende organisaties;
- o **Sectorniveau:** op sectorniveau, bijvoorbeeld in de GWW-sector of de schoonmaaksector, zou eveneens periodiek onderzoek kunnen worden uitgevoerd naar de opdrachtspecifieke kenmerken in een aanbesteding, om te zien of bijvoorbeeld structurele fouten in gehanteerde selectiecriteria of specificaties worden gemaakt. Hierop kunnen dan door brancheorganisaties interventies worden gepleegd;
- o **Aanbestedende dienst-niveau:** aanbestedende diensten kunnen zelf ook het leereffect vergroten, door periodiek onderzoek te doen naar de professionaliteit en kwaliteit van uitgevoerde aanbestedingen. Dit kan in de vorm van dossieronderzoek, wat sommige organisaties al doen, maar ook door alle (geïnteresseerde) gegadigden uit geplande of uitgevoerde aanbestedingen te consulteren via bijvoorbeeld een marktconsultatie of enquête.

## Deel VI: Bijlagen



## A Lijst met geraadpleegde en geïnterviewde personen

### Begeleidingscommissie

Het onderzoek is namens de opdrachtgever begeleid door de volgende commissieleden:

- o De heer H. Blok Ministerie van VROM
- o De heer R. de Heer Samas Nederland
- o De heer H. van Romburgh Ministerie van LNV
- o De heer D. van Werven Bouwend Nederland

### Expertteam

Gedurende het onderzoek is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise en ervaring van de volgende personen:

- o De heer R. van Berkel Provincie Limburg/voorzitter IAPP<sup>142</sup>
- o De heer J. Bems Europa Decentraal
- o De heer C. den Heijer Ministerie van Justitie DBOB/COZA
- o De heer H. Keulen Fontys Hogeschool/Neve Publiek
- o De heer W. Naberman Gemeente Apeldoorn
- o Mevrouw A. Niesert Ministerie van BZK
- o De heer P. Tanghe Ministerie van Justitie CJIB

### Toetsings sessie

Als onderdeel van het onderzoek is een bijeenkomst georganiseerd om het draagvlak te toetsen van diverse beleidsopties. Naast de leden van de begeleidingscommissie waren hierbij de volgende personen aanwezig:

- o De heer R. de Jong Namens IAPP
- o De heer J. van Loenhout WVS-groep
- o Mevrouw N. Mallens VNO-NCW
- o De heer H. van den Oever Uneto-VNI (namens MKB Nederland)
- o De heer R. Schnepker Gemeentewerken Rotterdam (mede namens VNG)
- o De heer H. Wijnen Kennisnet Aanbesteden

---

<sup>142</sup> IAPP staat voor Inkoop en Aanbestedings Platform Provincies

## Interviews in het kader van de evaluatie Beleidsregels

Ten behoeve van de evaluatie van de Beleidsregels met betrekking tot Integriteit en Uitsluiting hebben interviews plaatsgevonden met de volgende personen:

- o De heer H. Blok Ministerie van VROM
- o De heer J. van den Broek Ministerie van VenW
- o De heer J. Burger Ministerie van Justitie (COVOG)
- o Mevrouw E. Heijndijk – van der Veer Ministerie van Justitie (Bureau BIBOB)
- o De heer H. Pegel Ministerie VenW
- o De heer H. van Romburgh Ministerie van LNV
- o De heer E. Starink Ministerie van Justitie (Bureau BIBOB)
- o De heer B. Struijk Ministerie van BZK
- o Mevrouw A. Tielbeke Ministerie van EZ
- o De heer L. van der Wielen Gemeente Amsterdam (SBA)

## Overige personen

Ten slotte hebben de onderzoekers gesproken met:

- o De heer R. Buiten CROW
- o De heer G. de Jong Rijkswaterstaat (Tendemed)
- o De heer R. Meijer ANKÖ
- o De heer B. Nagtegaal Nederlands Normalisatie-instituut (NEN)
- o De heer T. van Reeuwijk CROW
- o De heer F. van Roijen ICT-adviseur PricewaterhouseCoopers
- o De heer D. Waterman Directoraat-Generaal Interne Markt (Europese Commissie)
- o De heer F. van Weerdesteyn Rijkswaterstaat (Tendemed)
- o Mevrouw Wieriks Erkenning der aannemers (België)

## B Literatuurlijst

De volgende literatuur en websites zijn geraadpleegd bij de uitvoering van het onderzoek.

### Deel I: Algemene Inleiding

- o Huidige Richtlijnen: de Richtlijn Diensten (92/50/EEG waarin opgenomen 97/52/EEG), de Richtlijn Werken (93/37/EEG waarin opgenomen 97/52/EEG) en de Richtlijn Leveringen (93/36/EEG waarin opgenomen 97/52/EEG)
- o Nieuw Wetgevend Pakket: Richtlijn 2004/18/EG, Europees Parlement en de Raad, 31 maart 2004
- o 'Een proeve van een wet voor het verstrekken van overheidsopdrachten', H.D. van Romburgh, (proefschrift), 2005.

### Deel II: Evaluatie Beleidsregels Integriteit en Uitsluiting

- o 'Aanbestedingsrecht Handboek van het Europese en het Nederlandse Aanbestedingsrecht', E.H. Pijnacker Hordijk, G.W. van der Bend en J.F. van Nouhuys, Den Haag: Sdu 2004
- o 'Beleidsregels integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB sectoren', Staatscourant, 20 februari 2004
- o 'BIBOB Jaarverslag 2004 en de laatste zeven maanden van het jaar 2003', Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, DG Preventie, Jeugd en Sancties, 5357430/05/DSP, 7 juli 2005
- o 'Nalevingsmeting 2002 - Resultaten van een onderzoek naar de naleving van de aanbestedingsrichtlijnen', Significant B.V., 30 januari 2004
- o 'Resultaten nulmeting Wet BIBOB 2002', Berenschot, 17 maart 2003
- o 'Visiedocument aanbestedingsbeleid'; Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29709, nr. 1
- o 'Wet BIBOB', Wet van 20 juni 2002, Stb. 347, gewijzigd bij wet van 9 september 2004, Stb. 493
- o [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl)

### Deel III: Lastenverlichting, proportionaliteit en shortlisting

- o 'The access of SMEs to public procurement contracts', EIM Business and Policy Research, 22 maart 2004
- o 'Best practices m.b.t. eisen en bewijsmiddelen bij aanbesteden'. VNO-NCW, juni 1999
- o 'Eigenverklaring versus officiële verklaringen bij uitsluitingsgronden', Tender Nieuwsbrief - Marjan Beeker, maart 2005
- o 'Handreiking voor aanbestedingenbeleid', MKB-Amsterdam, november 2004
- o 'Leveranciers moeten aanbestedende diensten harder aanpakken', Automatiseringsgids nummer 19 - Joop Schuilenburg (pagina 14), 13 mei 2005,

- o 'Making a difference – Reducing bureaucracy in central civil government procurement', Cabinet Office Public Sector Team and the Office of Government Commerce (OGC), Volume 2, Main report, december 2003
- o 'Meer MKB-bedrijven in openbare aanbestedingen?', EIM Onderzoek voor bedrijf & beleid, ISBN 90-371-0954-3, augustus 2005
- o 'Normontwerp; Kwalificatie van bouwbedrijven', NEN-EN 13833
- o 'Overheidsopdrachten? Vergeet het maar! – Onderzoek naar praktijkervaringen met overheidsopdrachten', VNO-NCW, juli 2005
- o 'Smaller supplier...better value?', Small Business Service and the Office of Government Commerce (OGC), mei 2002
- o 'Supplier financial appraisal guidance', Office of Government Commerce (OGC), oktober 2001
- o Eurasbo - CD
- o [www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl)

#### Deel IV: Toepassing van een aanbestedingssysteem

- o 'Definities en telrichtlijnen voor de toepassing van de functiepuntenanalyse', NESMA, v2.2
- o 'Electronic Public Procurement in EU Member States: Country Reviews; Extract of the Extended Impact Assessment Study: Action Plan on electronic procurement Part I Baseline Analysis, European Commission, Rambøll Management, december 2004
- o 'Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid', SIRA Consulting, 15 april 2005
- o 'Öffentliches Vergabewesen – Bürokratieabbau durch Präqualifikation?', Bearingpoint, project I2/03, 30 januari 2004
- o 'Perspektiven des Public Procurement in KOMMUNEN – Internationale Erfahrungen', Franz-Reinhard Habbel, 2002
- o 'Requirements for conducting public procurement using electronic means under the new public procurement Directives 2004/18/EC and 2004/17/EC', Commission of the European Communities, DG MARKT, 4 mei 2005

Deel IV: Toepassing van een aanbestedingssysteem – geraadpleegde websites per land:

Land	Internetpagina
Belgie	<a href="http://mineco.fgov.be/">http://mineco.fgov.be/</a>
Cyprus	<a href="http://www.treasury.gov.cy/">http://www.treasury.gov.cy/</a>
Denemarken	<a href="http://www.doip.dk">http://www.doip.dk</a> <a href="http://www.ks.dk/">http://www.ks.dk/</a> <a href="http://www.mst.dk/">http://www.mst.dk/</a>
Duitsland	<a href="http://www.evergabe-online.de">http://www.evergabe-online.de</a> <a href="http://www.bescha.bund.de/">http://www.bescha.bund.de/</a> <a href="http://www.bmwa.bund.de/">http://www.bmwa.bund.de/</a>
Engeland	<a href="http://www.construction.co.uk">http://www.construction.co.uk</a> <a href="http://www.ogc.gov.uk">http://www.ogc.gov.uk</a> <a href="http://www.supplyinggovernment.gov.uk">http://www.supplyinggovernment.gov.uk</a> <a href="http://www.ogcbuyingsolutions.gov.uk/">http://www.ogcbuyingsolutions.gov.uk/</a> <a href="http://www.csarss.net">http://www.csarss.net</a> <a href="http://www.s-cat.gov.uk/about/about.asp">http://www.s-cat.gov.uk/about/about.asp</a> <a href="http://www.achilles.co.uk/services/uvdb/index.html">http://www.achilles.co.uk/services/uvdb/index.html</a> <a href="http://www.bipsolutions.com/Delta/select.html">http://www.bipsolutions.com/Delta/select.html</a> <a href="http://www.constructionline.co.uk">http://www.constructionline.co.uk</a> <a href="http://www.sbri.org.uk">http://www.sbri.org.uk</a>
Estland	<a href="http://www.rha.gov.ee/">http://www.rha.gov.ee/</a> <a href="http://juhan.ell.ee/">http://juhan.ell.ee/</a>
Finland	<a href="http://www.hansel.fi">http://www.hansel.fi</a> <a href="http://www.hymonet.com">http://www.hymonet.com</a>
Frankrijk	<a href="http://www.qualibat.fr">http://www.qualibat.fr</a>
Ierland	<a href="http://www.IrishTendersDirect.com">http://www.IrishTendersDirect.com</a> <a href="http://www.betterregulation.ie">http://www.betterregulation.ie</a> <a href="http://www.isc.ie/">http://www.isc.ie/</a>
Italie	<a href="http://www.sincert.it/">http://www.sincert.it/</a> <a href="http://www.aiceweb.it/">http://www.aiceweb.it/</a>
Letland	<a href="http://www.ttc.lv/">http://www.ttc.lv/</a> <a href="http://www.borenius.lv/">http://www.borenius.lv/</a> <a href="http://www.liaa.gov.lv/">http://www.liaa.gov.lv/</a> <a href="http://www.lda.gov.lv/">http://www.lda.gov.lv/</a>
Luxemburg	<a href="http://www.mfpra.public.lu">http://www.mfpra.public.lu</a> <a href="http://www.mtp.etat.lu/">http://www.mtp.etat.lu/</a>
Malta	<a href="https://secure.gov.mt">https://secure.gov.mt</a>

Nederland	<a href="http://www.aanbestedingskalender.nl">http://www.aanbestedingskalender.nl</a> <a href="http://www.nen.nl">http://www.nen.nl</a> <a href="http://www.europadecentraal.nl">http://www.europadecentraal.nl</a> <a href="http://www.ovia.nl">http://www.ovia.nl</a> <a href="http://www.crow.nl">http://www.crow.nl</a> <a href="http://zoeken.rechtspraak.nl/">http://zoeken.rechtspraak.nl/</a> <a href="http://www.minez.nl">http://www.minez.nl</a> <a href="http://www.duborws.nl/">http://www.duborws.nl/</a>
Oostenrijk	<a href="http://www.ankoe.at/">http://www.ankoe.at/</a>
Portugal	<a href="http://www.naer.pt/">http://www.naer.pt/</a>
Spanje	- <a href="http://www.fgv.es/">http://www.fgv.es/</a> <a href="http://www.aquiles-sc.es/">http://www.aquiles-sc.es/</a>
Zweden	<a href="http://www.eh.svekom.se/">http://www.eh.svekom.se/</a> <a href="http://www.pts.se/">http://www.pts.se/</a>
Australië	<a href="http://www.treasury.nsw.gov.au">http://www.treasury.nsw.gov.au</a> <a href="http://www.apcc.gov.au/">http://www.apcc.gov.au/</a> <a href="http://www.agimo.gov.au">http://www.agimo.gov.au</a> <a href="http://www.construction.nsw.gov.au/">http://www.construction.nsw.gov.au/</a>
Canada	<a href="http://www.pwgsc.gc.ca/">http://www.pwgsc.gc.ca/</a> <a href="http://www.bcbid.ca/">http://www.bcbid.ca/</a> <a href="http://www.mah.gov.on.ca/">http://www.mah.gov.on.ca/</a> <a href="http://www.fin.gov.bc.ca/">http://www.fin.gov.bc.ca/</a> <a href="http://www.pc.gov.bc.ca/">http://www.pc.gov.bc.ca/</a> <a href="http://www.gov.ns.ca/">http://www.gov.ns.ca/</a>
Japan	<a href="http://www.mofa.go.jp">http://www.mofa.go.jp</a> <a href="http://www.jetro.go.jp">http://www.jetro.go.jp</a>
VS	<a href="http://www.ccr.gov/">http://www.ccr.gov/</a> <a href="http://www.lawrencecountyohio.org">http://www.lawrencecountyohio.org</a>

## C Achtergrondinformatie inventarisatie selectiecriteria

Deze bijlage bevat aanvullende informatie over hoofdstuk 2 van deel III, waarin is gerapporteerd over de inventarisatie van gehanteerde selectiecriteria. Onderdelen van deze bijlage zijn:

- o De onderzoeksopzet en de respons;
- o De complexiteit van aanbestedingen;
- o Arbeidsintensiteit van aanbestedingen per categorie;
- o Verdere verdieping van een aantal selectiecriteria.

### **De onderzoeksopzet en de respons**

Doel van dit deelonderzoek was een beeld krijgen van de wijze waarop selectiecriteria gebruikt worden door de Nederlandse overheid. Hiervoor is gekeken naar honderd Europese aanbestedingen uit 2004.

### **Opzet: drie kenmerken verdeeld over honderd aanbestedingen**

Uitgangspunt was dat circa honderd aanbestedingen zouden worden onderzocht. Dit aantal geeft een representatief inzicht in de voorkomende selectiecriteria in de totale steekproef. Het aantal te onderzoeken aanbestedingen per deelcategorie is bepaald op basis van de verwachte spreiding en het aantal aanbestedingen in die deelcategorie. Het aantal aanbestedingen per deelcategorie varieert tussen 12 en 31 aanbestedingen. Dit aantal is voldoende om een globaal beeld te geven van de gehanteerde criteria in die deelcategorie.

Vervolgens zijn in de TED-database aselect Europese aanbestedingen geselecteerd die aan de vereiste kenmerken voldeden en zijn de bijbehorende aankondigingen bestudeerd. Van tien aanbestedingen is in een pilot onderzocht welke informatie uit de aankondigingen gehaald kon worden. Het bleek dat bij veel aanbestedingen de aankondiging onvoldoende informatie bevat en dat de aanbestedingsstukken voor veel aanbestedingen opgevraagd moesten worden.

### **Opvragen en ontvangst van aanbestedingsstukken**

Voor een groot deel van de aanbestedingen zijn de selectiedocumenten opgevraagd. Om over voldoende documenten te beschikken voor de analyse zijn voor elke categorie extra aanbestedingen geselecteerd om eventuele non-respons te compenseren. Na twee rappelrondes waren de vereiste honderd aanbestedingsstukken ontvangen, vrijwel geheel volgens de vooraf vastgestelde indeling.

## Registratie en analyse

Van de honderd aanbestedingen is tenslotte geregistreerd welke selectiecriteria zijn gebruikt en hoe deze gevraagd zijn. Tevens zijn op de verschillende kenmerken deelanalyses uitgevoerd om inzicht te krijgen in verschillen in gehanteerde selectiecriteria tussen soorten aanbestedingen. De resultaten hiervan van de analyses zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van deel III.

## De complexiteit van aanbestedingen

Om te kunnen bepalen wat de oorzaak is van de diversiteit aan vragen is het van belang om te weten wat de mate van complexiteit van een aanbesteding is. Immers, grote complexe aanbestedingen hebben hun eigen dynamiek en vragen meestal om aangepaste eisen.

De complexiteit van een aanbesteding wordt in dit onderzoek uitgedrukt aan de hand van een variant van de Kraljic matrix<sup>143</sup>. De Kraljic matrix is gericht op het bepalen van de te volgen inkoopstrategie en de op te bouwen relaties met leveranciers. De Kraljic-matrix wordt in dit onderzoek gebruikt voor het bepalen van de complexiteit van de verschillende aanbestedingen.

In de oorspronkelijke Kraljic matrix zijn de twee dimensies waarop opdrachten worden ingeschaald de 'Invloed op de winstpositie van de onderneming' en de 'Mate van toeleveringsrisico.' In de matrix die wordt gehanteerd in dit onderzoek gebruiken we, in plaats van de invloed op de winstpositie, het 'Belang van de opdracht' uitgedrukt in mate waarin het onderwerp van de aanbesteding onderdeel is van het primaire proces van de aanbestedende dienst. In de publieke markt is immers geen sprake van een winstoogmerk. Een praktische overweging is daarbij dat de opdrachtwaardes van aanbestedingen niet of onvoldoende achtergehaald kunnen worden uit de gunningspublicaties.

De as die de mate van toeleveringsrisico weergeeft, wordt ook in dit onderzoek gebruikt. Factoren die het toeleveringsrisico beïnvloeden zijn onder andere:

- o Het aantal ondernemingen dat de opdracht kan uitvoeren;
- o Het effect van het (tijdelijk) niet uitvoeren van de opdracht.

Voorbeelden van aanbestedingen verdeeld over deze twee assen zijn:

- o Belang van de inkoop:
  - Laag: Aanbesteding voor het vervangen van vloerbedekking (tapijt) in kantoor en vergader ruimten van een provincie;

---

<sup>143</sup> Kraljic, P.: Purchasing Must Become Supply Management. Harvard Business Review 61, September–October, 109–117 (1983)



- Hoog: Een aanbesteding voor materieel (bijvoorbeeld tanks) voor het Ministerie van Defensie. Dit materieel is van essentieel belang om de taken van de Krijgsmacht uit te kunnen voeren. Een prijswijziging in deze Leveringen werkt relatief sterk door in de totale kosten van de Krijgsmacht;
- o Toeleveringsrisico:
  - Laag: Een aanbesteding schoonmaakdiensten voor een gemeente. Schoonmaak is een facilitaire dienst. Indien de dienstverlener onverhoopt zijn werkzaamheden staakt, zijn er voldoende mogelijkheden om de schoonmaak toch uit te laten voeren zonder dat dit nadelige effecten heeft. Er kan bijvoorbeeld een (ander) uitzendbureau benaderd worden voor het inzetten van schoonmakers;
  - Hoog: Een aanbesteding van openbaar vervoer voor een provincie. Het openbaar vervoer is van groot belang voor het goed kunnen functioneren van de samenleving. Daarnaast is het door zijn complexiteit aan verbindingen niet eenvoudig om over te nemen. Het onverwachts beëindigen van de dienstverlening is daarmee een ongewenste situatie.

In dit onderzoek zijn een drietal gradaties van complexiteit gedefinieerd. Complexe aanbestedingen zijn aanbestedingen die hoog scoren op toeleveringsrisico en belang van de inkoop (Strategisch). Middelcomplex aanbestedingen zijn aanbestedingen die hoog scoren op één van beide criteria (Hefboom en Knelpunt). Eenvoudige aanbestedingen zijn aanbestedingen die op beide criteria laag scoren (Routine).

Het resultaat van de toewijzing van de honderd aanbestedingen aan de Kraljic matrix is weergegeven in hoofdstuk 2 van deel III. Hieronder volgen enkele uitsplitsingen.

	Diensten	Leveringen	Werken
Eenvoudig	13	16	9
Middel complex	14	14	22
Complex	7	2	3
Totaal	34	32	34

Tabel 13: verdeling aantal aanbestedingen per Richtlijn over complexiteitsklassen

In bovenstaande tabel is de uitsplitsing te zien per Richtlijn. In onderstaande tabel een uitsplitsing per type aanbestedingsprocedure. Hieruit blijkt dat 55 van de onderzochte aanbestedingen volgens een openbare procedure zijn uitgevoerd. Vooral bij eenvoudige aanbestedingen wordt relatief vaak een niet-openbare procedure gehanteerd (47% bij niet-openbaar tegenover 31% bij openbaar).

	Niet-openbaar	Openbaar
Eenvoudig	21	17
Middel complex	21	29
Complex	3	9
<b>Totaal</b>	<b>45</b>	<b>55</b>

Tabel 14: verdeling aantal aanbestedingen per type procedure over complexiteitsklassen

## Arbeidsintensiteit van aanbestedingen per categorie

In hoofdstuk 2 van deel III staat beschreven hoeveel vragen er door de aanbestedende diensten gemiddeld gesteld zijn en hoeveel instanties per aanbesteding gemiddeld geraadpleegd moesten worden. Hieronder volgen enkele uitsplitsingen.

	Aantal vragen	Aantal benodigde instanties
Rijk	10,4	2,4
Provincie	12,7	2,5
Gemeente	15,2	3,6
Waterschappen	8,8	3,0
PRI's	9,8	3,9

Tabel 15: arbeidsintensiteit per overheidssector

	Aantal vragen	Aantal benodigde instanties
Diensten	11,0	2,6
Leveringen	13,0	2,7
Werken	10,8	3,9

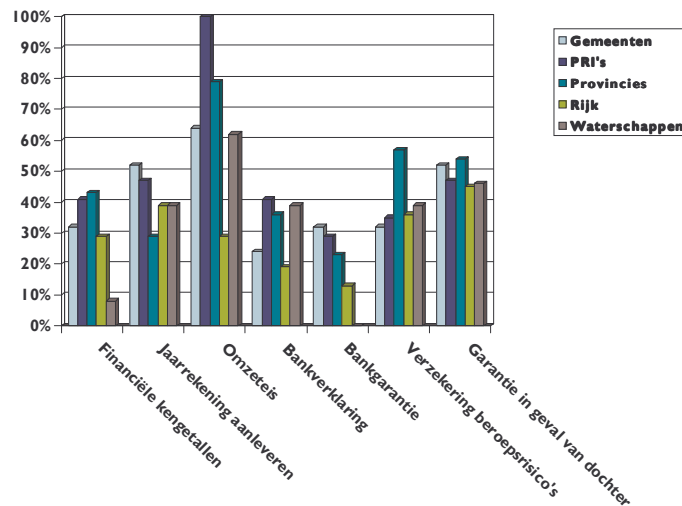
Tabel 16: arbeidsintensiteit per gebruikte Richtlijn

	Aantal vragen	Aantal benodigde instanties
Niet-openbaar	14,1	3,3
Openbaar	9,5	2,8

Tabel 17: arbeidsintensiteit per type procedure

## Verdere verdieping van een aantal selectiecriteria

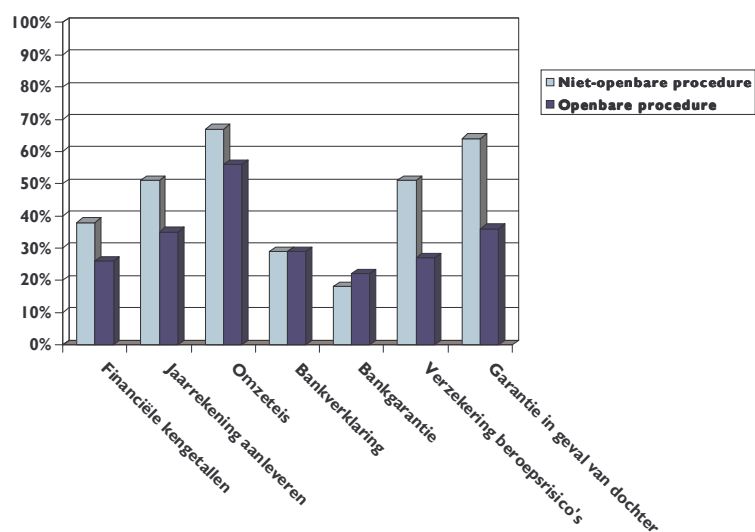
In aanvulling op hoofdstuk 2 van deel III worden in deze bijlage meer gegevens verschaft over het gebruik van de selectiecriteria met betrekking tot de economische en financiële draagkracht van een gegadigde (artikel 31 van de Richtlijn Diensten).



Figuur 10: toepassing van artikel 31 per sector

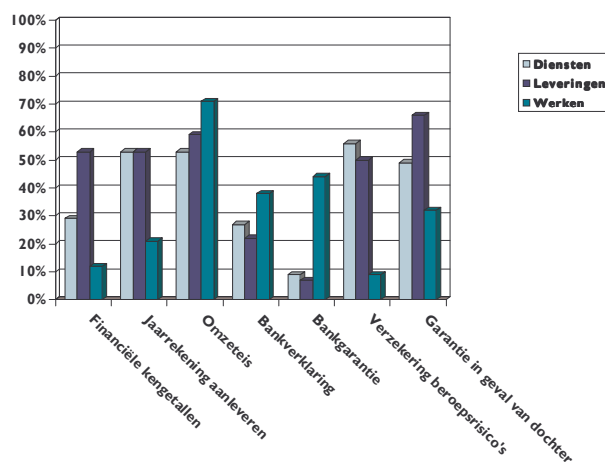
De omzeteis is het meest gebruikte criterium. De PRI's gebruiken dit in alle gevallen, terwijl het Rijk dit criterium veel minder vaak gebruikt. De bankgarantie en de bankverklaring zijn de minst gebruikte criteria.

Bij een uitsplitsing tussen openbare en niet-openbare aanbestedingen zijn alleen grote verschillen te zien bij de verzekering tegen beroepsrisico's en de garantiestelling in geval van een dochteronderneming. Bij niet-openbare aanbestedingen worden procentueel vaker criteria gesteld met betrekking tot de economische en financiële draagkracht dan bij openbare aanbestedingen.



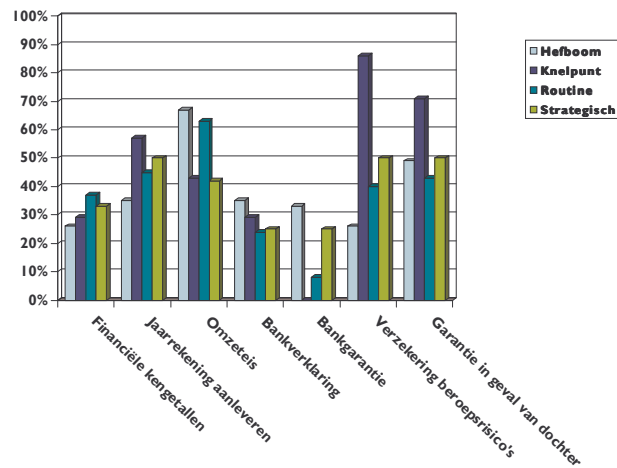
Figuur 11: toepassing van artikel 31 per type aanbestedingsprocedure

Uitgesplitst naar Richtlijn onderscheidt de categorie Werken zich van de categorieën Diensten en Leveringen. Daar waar de Diensten en Leveringen een vergelijkbaar beeld laten zien, vertoont de categorie Werken een ander patroon. De bankgarantie en bankverklaring zijn algemeen de minst gebruikte criteria, terwijl dit bij de Werken na de omzeteis de belangrijkste criteria zijn.



Figuur 12: toepassing van artikel 31 per Richtlijn

Tot slot een uitsplitsing naar complexiteitsklasse. De verwachting vooraf was dat veel gebruik zou worden gemaakt van artikel 31 bij opdrachten met een grote financiële impact en een hoog toeleveringsrisico (strategische opdracht). Dit komt niet uit de cijfers naar voren. Juist bij knelpuntopdrachten (groot toeleveringsrisico en kleine financiële impact), is het gebruik voor enkele criteria opvallend hoog (verzekering beroepsrisico's en garantie in geval van dochter).



Figuur 13: toepassing van artikel 31 per complexiteitsklasse

## D Effectmeting (administratieve) lasten

Deze bijlage geeft een gedetailleerde beschrijving van de effectmeting op de (administratieve) lasten van aanbesteden en gaat in op de gehanteerde aanpak en de uiteindelijke resultaten. Op een aantal plaatsen in het rapport wordt verwezen naar deze effectmeting. De resultaten hiervan zijn gebruikt ter onderbouwing van keuzes tussen beleidsvoornemens op het gebied van de harmonisatie van selectiecriteria en de ontwikkeling van een aanbestedingssysteem.

### Aanpak

Voor de effectmeting is gebruik gemaakt van de resultaten van de 'Meting lasten van aanbesteden door de Centrale Overheid' door SIRA Consulting<sup>144</sup>. In die meting is een inschatting gemaakt van de totale lasten, voor aanbestedende diensten (AD) én het bedrijfsleven, van aanbestedingen<sup>145</sup> die in 2002 door de Rijksoverheid zijn uitgevoerd<sup>146</sup>. De aanpak die is gehanteerd is dat een aanbestedingstraject is opgeknipt in kleine deelactiviteiten (handelingen) die tijdens het traject worden uitgevoerd door een of meer van de betrokken partijen. Voorbeelden van een dergelijke handeling zijn bijvoorbeeld het verzenden van een aankondiging naar het Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Unie (door de aanbestedende dienst) of het bestuderen van aanbestedingsdocumenten (door geïnteresseerde ondernemingen). Per handeling worden de lasten bepaald die hiermee gemoeid zijn. Vervolgens worden deze geconsolideerd om de totale lasten te bepalen.

Lasten worden uitgedrukt in geld en worden berekend door de kosten van een handeling (tijdsbesteding x uurtarief) te vermenigvuldigen met het aantal keer dat die handeling per jaar wordt uitgevoerd. Het begrip 'lasten' valt uiteen in twee delen:

- o *Administratieve lasten* die voortvloeien uit wet- en regelgeving van de overheid;
- o *Overige lasten* als gevolg van activiteiten die een directe relatie hebben met de inhoud van de opdracht, zoals het opstellen van een offerte.

---

<sup>144</sup> d.d.15 april 2005.

<sup>145</sup> Als aanbestedingen worden gezien alle opdrachten van € 50.000 en hoger die in de markt worden gezet. Het aanbestedingstraject loopt van de ideevorming bij de aanbestedende dienst tot en met het afsluiten van een contract.

<sup>146</sup> Een soortgelijke meting wordt ook verricht voor decentrale overheden. De resultaten hiervan waren nog niet beschikbaar tijdens de publicatie van dit rapport.

SIRA maakt onderscheid tussen elf typen veelgebruikte aanbestedingsprocedures, die gezamenlijk 98,5% van alle aanbestedingen van de Rijksoverheid afdekken. Onderscheid wordt gemaakt tussen Diensten, Leveringen en Werken enerzijds, en anderzijds tussen onderhandse aanbestedingen (onder de drempel), openbare aanbestedingen en niet-openbare aanbestedingen. Bij worden onder de drempel tevens de openbare en niet-openbare procedure onderscheiden, zoals die in het Aanbestedingsreglement Werken (ARW) 2004 zijn beschreven.

Het onderhavige onderzoek focust op de lasten van handelingen die betrekking hebben op de selectie van een onderneming. Deze betreffen hoofdzakelijk:

- o Het formuleren, vaststellen en vastleggen van selectiecriteria (AD);
- o Het voldoen aan de informatiebehoefte van een AD (gegadigden);
- o Het opvragen van bewijsmiddelen (AD);
- o Het opleveren van bewijsmiddelen (gegadigden);
- o Het controleren van ontvangen bewijsmiddelen (AD);
- o Het beoordelen van de ontvangen (selectie-)documenten van de gegadigden en eventueel opstellen van een shortlist (AD);
- o Het informeren van geselecteerde en afgevalen bedrijven (AD).

In dit onderzoek zijn voor verschillende scenario's de effecten op de lasten geschat, door op het niveau van individuele handelingen de lastenbesparing te schatten en vervolgens de resultaten hiervan vervolgens te consolideren. In de volgende paragraaf worden deze scenario's verder uitgewerkt.

## Scenario's

De volgende scenario's zijn doorgerekend:

- o Scenario I: in dit scenario vindt alleen een zekere mate van harmonisatie van selectiecriteria plaats, zoals beschreven in deel III van dit rapport ('Alternatief C')<sup>147</sup>;
- o Scenario II: dit scenario is gelijk aan scenario I met als uitbreiding dat op grote schaal gebruik wordt gemaakt van eigenverklaringen;
- o Scenario III: dit scenario is gelijk aan scenario II met als uitbreiding de toepassing van een registratiesysteem;
- o Scenario IV: idem als scenario III maar dan met een hybridesysteem, waarbij certificering van ondernemingen plaatsvindt voor de uitsluitingsgronden;
- o Scenario V: idem als scenario III maar dan met een volledig toelatingssysteem.

---

<sup>147</sup> Aangenomen wordt dat AD's op grote schaal gebruik maken van aangereikte standaarden, ook indien dit wettelijk gezien niet verplicht is. Tevens wordt ervan uitgegaan dat harmonisatie ook plaatsvindt voor aanbestedingen waarop (bijvoorbeeld) het ARW 2004 van toepassing is.

De tabel hieronder geeft een globaal overzicht van de geschatte lastenreductie per onderdeel van het selectieproces, uitgesplitst naar scenario. Voor de overzichtelijkheid is niet de lastenreductie per handeling weergegeven, maar zijn handelingen geclusterd.

		Onderdeel selectieproces			
		Formuleren en vaststellen selectiecriteria	Voldoen aan informatie-vraag	Beoordeling selectie-informatie	Opvragen, verzamelen en controleren bewijsmiddelen
Scenario		AD	Gegadigden	AD	AD + gegadigden
I	Harmonisatie	50%	40%	25%	0%
II	I + eigenverklaringen	50%	40%	25%	80%
III	II + registratiesysteem	50%	70%	25%	85%
IV	II + hybridesysteem	50%	80%	50%	90%
V	II + toelatingssysteem	100%	90%	75%	100%

Tabel 18: geschatte lastenreductie in procenten per onderdeel van het selectieproces, opgesplitst per scenario

## Resultaten

In deze paragraaf worden de resultaten van de effectmeting per scenario gepresenteerd. De geschatte lastenreductie is uitgedrukt in procenten ten opzichte van de totale lasten. De lastenreductie in absolute zin is minder relevant, omdat deze ook afhangen van het aantal aanbestedingen dat wordt uitgevoerd. Indien het aantal aanbestedingen de komende jaren zal stijgen of dalen, zullen de absolute lasten eveneens stijgen respectievelijk dalen.

De hiernavolgende tabel laat per scenario de effecten zien voor alle aanbestedingen (boven en onder de Europese drempel), uitgesplitst naar aanbestedende diensten, bedrijven en totaal (aangebestedende diensten én bedrijven).

Scenario		Aanbestende diensten	Gegadigden	Totaal
I	Harmonisatie	4%	4%	4%
II	I + eigenverklaringen	5%	5%	5%
III	II + registratiesysteem	6%	10%	9%
IV	II + hybridesysteem	8%	11%	10%
V	II + toelatingssysteem	13%	12%	13%

Tabel 19: lastenreductie per scenario ten opzichte van totale lasten (alle aanbestedingen)



In deze tabel is te zien dat aanbestedende diensten in gelijke mate profiteren van harmonisatie van selectiecriteria en de toepassing van eigenverklaringen, dat met name bedrijven profiteren van de toepassing van een registratie- of een hybridesysteem en aanbestedende diensten juist van een toelatingssysteem.

De resultaten voor alleen de aanbestedingen boven de Europese aanbestedingsdrempel laten over de hele linie een soortgelijk, maar groter effect zien (zie tabel 14) op de lasten. Dit komt doordat de voorgestelde beleidsmaatregelen maar een beperkt effect hebben op de aanbestedingen onder de drempel. Het effect op Europese aanbestedingen (boven de drempel) is juist groot.

Scenario	Aanbestende diensten	Gegadigden	Totaal
I Harmonisatie	7%	5%	6%
II I + eigenverklaringen	8%	7%	7%
III II + registratiesysteem	8%	12%	11%
IV II + hybridesysteem	11%	13%	13%
V II + toelatingssysteem	19%	15%	16%

Tabel 20: lastenreductie per scenario ten opzichte van totale lasten (Europese aanbestedingen)

Tenslotte wordt in onderstaande tabel de lastenreductie gerapporteerd ten opzichte van alleen de lasten die betrekking hebben op de selectiefase.

Scenario	Aanbestende diensten	Gegadigden	Totaal
I Harmonisatie	30%	31%	31%
II I + eigenverklaringen	34%	42%	40%
III II + registratiesysteem	34%	72%	61%
IV II + hybridesysteem	49%	77%	69%
V II + toelatingssysteem	83%	90%	88%

Tabel 21: lastenreductie per scenario ten opzichte van lasten van de selectiefase (Europese aanbestedingen)

## E Overzicht aanbestedingssystemen

Hierna volgt een overzicht van de kenmerken van de onderzochte aanbestedingssystemen. Deze kenmerken zijn:

- o Land waarin het systeem gebruikt wordt;
- o Systeemnaam of korte beschrijving;
- o Branche waarin het aanbestedingssysteem gebruikt wordt;
- o Eigendom van het aanbestedingssysteem;
- o Wetgeving ten aanzien van het systeem;
- o Verplicht / niet verplicht gebruik;
- o Functionaliteit;
- o Gebruikstarief;
- o Bitarchitectuur;
- o Informatiebronnen.

## F Kosteninschatting aanbestedingssysteem

### **Kosteninschatting**

Om inzicht te verkrijgen in de kosten voor het ontwikkelen en exploiteren van een aanbestedingssysteem is een globale kosteninschatting gemaakt. De kosten die hierbij worden onderscheiden zijn:

- o Investeringskosten van het aanbestedingssysteem;
- o Implementatiekosten van het aanbestedingssysteem;
- o Exploitatiekosten van het aanbestedingssysteem.

### **Investeringskosten van het aanbestedingssysteem**

Voor het ontwikkelen van het aanbestedingssysteem zijn twee componenten van belang:

- o Ontwikkelen van de technische infrastructuur (alle archetypen);
- o Ontwikkelen van normenkader en proces (certificerings-/toelatingssysteem).

### **Investeringskosten van de technische infrastructuur**

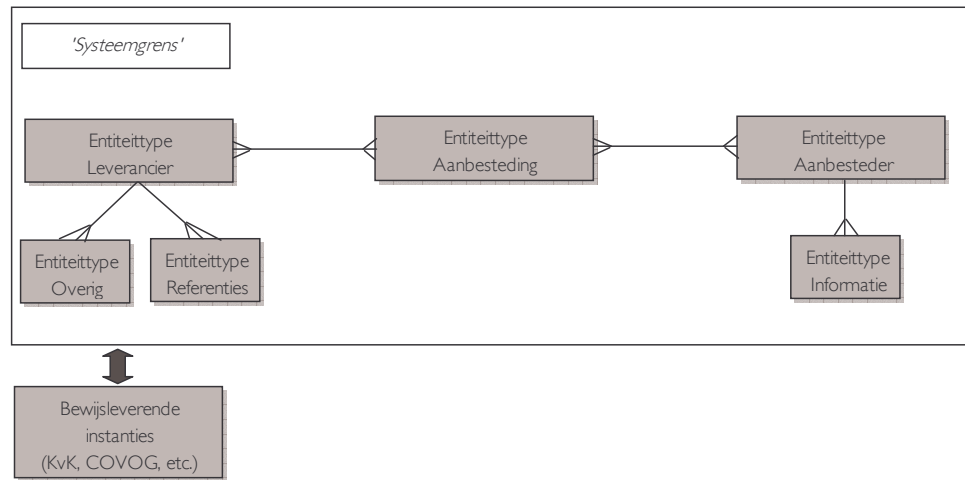
Voor een inschatting van de kosten voor het ontwikkelen van de technische infrastructuur is gebruikgemaakt van de indicatieve functiepuntenanalyse<sup>148</sup>. De volgende uitgangspunten zijn hierbij gebruikt:

- o De scope van het aanbestedingssysteem omvat de selectiefase. Andere onderdelen van de aanbesteding zijn niet meegenomen in de analyse;
- o De inhoud van het systeem betreft de ondersteuning van een aanbesteding, waarbij aanvullende (analyse)functies niet zijn meegenomen in de kostenraming;
- o De indicatieve functiepuntenanalyse geeft een ruwe kosteninschatting weer. De werkelijke kosten kunnen hiervan afwijken, afhankelijk van te maken keuzes in het (opvolgende) functioneel ontwerp).

---

<sup>148</sup> Zie 'Definities en telrichtlijnen voor de toepassing van functiepuntenanalyse', NESMA, v2.2.

De analyse is gebaseerd op het onderstaande model van de gegevensentiteiten:



De raming voor het ontwikkelen van het aanbestedingssysteem is als volgt opgebouwd:

Uitgangspunten berekening ontwikkeling technische infrastructuur	
Uitgangspunt:	Indicatieve functiepuntenanalyse
Basisberekening ureninschatting:	aantal uren = 35 * fp
Gemiddeld dagtarief ontwikkeling systeem:	€ 1.250
Inschatting aantal functiepunten:	9 - 14
Inschatting ontwikkelkosten (minimaal):	9 * 35 * € 1.250 = € 400.000
Inschatting ontwikkelkosten (maximaal):	14 * 35 * € 1.250 = € 600.000

## Investeringskosten van normenkader en proces

Voor het ontwikkelen van een normenkader en een bijbehorend proces, is een inschatting gemaakt gebaseerd op interviews en het onderzoek naar buitenlandse systemen. Deze kosten betreffen een inschatting en zijn afhankelijk van de diepgang van de normen, de mate van differentiatie in het normenstelsel, de opbouw van het normenstelsel en de proceskeuzes die worden gemaakt bij het te doorlopen ontwikkelproces. Een inschatting van de kosten bedraagt:

- o Voor ontwikkelen van normen voor certificeringssysteem ca. € 200.000,-;
- o Voor het ontwikkelen van normen voor hybridesysteem ca. € 50.000,-.

## Totale investeringskosten

De totale investeringskosten zijn in de onderstaande tabel opgenomen:

Investeringskosten	registratiesysteem	toelatingsysteem certificeringssysteem	hybridesysteem	Opmerkingen
Ontwikkelen technische infrastructuur	€ 400.000	€ 500.000	€ 500.000	Ontwikkelen functioneel ontwerp en bouwen. Zie indicatieve functiepuntenanalyse.
Normontwikkeling en procesbeschrijving toelatings- certificeringssysteem	-	€ 200.000	€ 50.000	Deze geldt alleen voor toelatings- en certificeringssysteem. Grove inschatting, deels gebaseerd op het NEN-proces

## Implementatiekosten van het aanbestedingssysteem

Ook voor de implementatiekosten van een aanbestedingssysteem is een inschatting gemaakt. De volgende uitgangspunten zijn hierbij gebruikt:

- o De scope bevat alleen de selectiefase;
- o Het bevat een ruwe schatting van wat nodig zal zijn om het systeem bekend te maken.

Voor het maken van deze inschatting is gebruikgemaakt van interviews en informatie uit systemen uit het buitenland.

Implementatiekosten	registratiesysteem	toelatingsysteem certificeringssysteem	hybridesysteem	Opmerkingen
Bijeenkomsten	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	Ca. 40 bijeenkomsten, € 1000 per dag, halve dag bijeenkomst, totale bereik ca. 1000 personen.
Opleidingen	€ 25.000	€ 25.000	€ 25.000	Opleiding is ca. 1 dg per aanbesteder/gegadigde. Bij groepen van 15 personen, kunnen ca. 750 personen worden opgeleid
Communicatie	€ 30.000	€ 50.000	€ 50.000	Inschatting: 0,6 - 1 fte
Draagvlak organiseren	€ 60.000	€ 80.000	€ 80.000	Inschatting: 1,1 - 1,6 fte
<b>Totaal</b>	<b>€ 135.000</b>	<b>€ 175.000</b>	<b>€ 175.000</b>	

## Exploitatiekosten van een aanbestedingssysteem

Voor het inschatten van de exploitatiekosten is gebruik gemaakt van interviews (m.n. Tendemed), inschatting op basis van onderhoudskosten gerelateerd aan de investeringskosten en informatie over systemen in het buitenland.

De uitgangspunten die zijn gehanteerd zijn:

- o De scope bevat alleen de selectiefase;
- o Het betreft een beperkte functionaliteit van systemen;
- o Het is sterk afhankelijk van het gebruik van het systeem en het aantal organisaties dat zich aanmelden.

In de onderstaande tabel is de kosteninschatting opgenomen:

Exploitatiekosten	registratiesysteem	toelatingssysteem certificeringssysteem	hybridesysteem	Opmerkingen
Beheer en onderhoud van het systeem (techniek)	€ 50.000	€ 100.000	€ 100.000	Ca. 15% van de minimale en maximale ontwikkelkosten
Dataverwerking, -beheer en organisatie	€ 400.000	€ 400.000	€ 400.000	Gebaseerd op interview Tendermed en buitenland interview
Uitvoeren certificering / kwalificatie		€ 625.000	€ 300.000	Dit is gebaseerd op België, Frankrijk (120 dossier per fte), gemid 50k per fte. Inschatting nodig, tot 750 aanbestedingen, 8 geg. /aanbeste, 3 keer per gegadigde, is 1500 gegadigden tot, 75% nwe gegadigden/mutatites 1 e paar jaar
Helpdesk/training	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	Inschatting (2 fte)
<b>Totaal</b>	<b>€ 550.000</b>	<b>€ 1.225.000</b>	<b>€ 900.000</b>	

## Overzicht totale kosten

In de onderstaande tabel zijn de totale kosten van de hiervoor genoemde kostensoorten opgenomen:

	registratiesysteem	toelatingssysteem certificeringssysteem	hybridesysteem
Investeringskosten (eenmalig)	€ 300k - € 500k	€ 600k - € 800k	€ 500k - € 600k
Implementatiekosten (eenmalig)	€ 150k - € 250k	€ 150k - € 250k	€ 150k - € 250k
Exploitatiekosten (jaarlijks)	€ 500k - € 750k	€ 1.100k - € 1.300k	€ 800k - € 1.000k

## G Opdrachtgever en onderzoeksteam

Het opdrachtgeverschap namens het Ministerie van Economische Zaken is ingevuld door:

- o De heer K.F.H. (Charles) Tangerman;
- o De heer Z.M. (Machiel) van Esch.

Namens Significant waren de volgende personen bij het onderzoek betrokken:

- o De heer M. (Michiel) Blom – projectleider;
- o De heer D.A. (Arjen) Boomsma – onderzoeker;
- o Mevrouw C.A.M. (Krisje) Hurkens – onderzoeker;
- o De heer B. (Bert) Karssen – eindverantwoordelijk partner;
- o De heer N. (Niels) Noorman – onderzoeker;
- o De heer J.P. (Jan-Pieter) Papenhuijzen - Quality Assurance-team;
- o Mevr. E.M. (Esther) Sluis-Thiescheffer – onderzoeker;
- o De heer P.A.C. (Patrick) Tazelaar – senior onderzoeker;
- o De heer J. (Jan) Telgen – Quality Assurance-team.

Namens Stibbe hebben de volgende personen deelgenomen aan het onderzoek:

- o De heer G. (Gerard) 't Hart – aanbestedingsjurist;
- o De heer D. (David) Orobio de Castro – Quality Assurance-team.