

Aandacht voor aanbesteden: Goed besteed



Maatschappelijk verantwoord aanbesteden
binnen de Europese regels



PVDA
EP

PSE

Sociaal-Democratische Fractie
in het Europees Parlement
Partij van de Arbeid - EP

MAX VAN DEN BERG
IKEKE VAN DEN BURG

Aandacht voor aanbesteden: Goed besteed

**Maatschappelijk verantwoord aanbesteden
binnen de Europese regels**

MAX VAN DEN BERG

IEKE VAN DEN BURG

(leden van het Europees Parlement, sociaal-democratische fractie)

juni 2006



**PVDA
EP**

PSE

**Sociaal-Democratische Fractie
in het Europees Parlement**
Partij van de Arbeid - EP

Inhoud

Inleiding	5
Hoofdstuk 1. Geschiedenis en actuele stand van zaken Eerste aanbestedingsregels al in 1815	8
Hoofdstuk 2. Misvattingen over Europees aanbesteden 'Voor vijf PC's moet je zo'n heel circus doorlopen'	12
Hoofdstuk 3. Werkingssfeer en algemene inhoud Europese richtlijnen Het gaat over de manier waarop	17
Hoofdstuk 4. Mogelijkheden voor sociale en ecologische eisen Vooral ruimte in uitvoeringsfase	23
Hoofdstuk 5. Goed voorbeeld van sociaal verantwoord aanbesteden Dordrecht eist <i>social return</i> op investeringen	32
Hoofdstuk 6. Hoe de ruimte goed en rechtmatig te benutten De aanbestedingsprocedure in stappen	37
Informatieve sites	47

LAAT U NIET AFSCHRIKKEN DOOR EUROPESE REGELS. GEBRUIK ZE!

De Europese en Haagse regels voor openbaar aanbesteden staan bij lokale bestuurders niet in een goed blaadje. Daardoor missen we kansen voor sociaal en duurzaam beleid. Er kan méér dan vaak wordt gedacht.

Europese richtlijnen zetten de toon voor onze aanbestedingsregels. De achtergrond is het streven naar eerlijke mededinging binnen de Europese interne markt. Die markt biedt kansen en mogelijkheden. Nederlandse ondernemers willen graag over de grenzen opereren. Binnen Nederland, vanuit onze eigen normen en waarden, vinden we het logisch dat overheden alle leveranciers een eerlijke kans geven en geen vriendjespolitiek bedrijven.

Dat we in Nederland zo veel publieke taken uitbesteden aan private partijen, en dus zo vâák de aanbestedingsregels moeten hanteren, is niet de schuld van Brussel. Dat is door politieke meerderheden (soms met, maar vaak ook zonder de PvdA) in Den Haag besloten. Nederland loopt wat dit betreft ver voor de troepen uit in Europa. Niet alleen in 'harde' sectoren, zoals de bouw en het openbaar vervoer, maar ook in de sociale sector en in de zorg, zoals nu met de nieuwe Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Daarin zullen veel zorgtaken moeten worden aanbesteed.

Politiek instrument

Als we privatiseren en uitbesteden, moeten we ons aan de spelregels van de interne markt houden. En dat doen we in Nederland slecht, blijkt uit onderzoek, vooral op lokaal niveau. Dat komt vooral omdat het beeld is dat de regels vreselijk ingewikkeld, technisch en star zijn. De eerste vraag waarmee lokale en provinciale bestuurders bij adviseurs aankloppen is meestal: hoe kan ik de aanbestedingsprocedures vermijden? Als het antwoord luidt 'dat kan niet', dan haken ze af en laten het uitbesteden verder aan de deskundigen over. Om aan het eind van de procedure te constate-

ren dat het toch niet helemaal heeft opgeleverd wat ze hadden gewild. Aanbesteden is niet alleen een technisch proces, maar ook een belangrijk politiek instrument, zo is onze stelling. Wethouders, gedeputeerden, leden van gemeenteraden en Provinciale Staten moeten door de techniek heen kijken en inhoudelijke sturing geven aan het aanbestedingsproces. Er kan meer dan je denkt en de regels bieden juist nieuwe perspectieven om sociaaldemocratische politiek te maken. Het voorbeeld van Dordrecht, dat in deze brochure wordt beschreven, toont aan dat je zelfs arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid kunt maken via je aanbestedingen. Ook in de Europese regels is de tijd voorbij dat het alleen maar ging om de aanbieder met de laagste prijs. Burgers verwachten meer van politici dan alleen dat ze hun belastingcenten zuinig besteden. Ook een hoge kwaliteit van diensten en producten, duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid kunnen en moeten een plek krijgen binnen het aanbesteden. Aanbestedende autoriteiten kunnen wel degelijk hun stempel zetten op de manier waarop hun opdrachten worden uitgevoerd: een sociaal verantwoord, een sociaaldemocratisch stempel!

Boswachter Brinkhorst

Bij het tot stand komen van de herziene aanbestedingsrichtlijnen hebben wij in het Europees Parlement als sociaaldemocratische fractie strijd geleverd tegen de pure marktdenkers (alleen de prijs telt) van de Europese Commissie, onder leiding van Frits Bolkestein. We hebben afgedwongen dat er, naast vereenvoudiging en modernisering, ruimte voor sociaal en duurzaam aanbesteden kwam.

In de wijze waarop minister Brinkhorst van Economische Zaken de nieuwe richtlijnen heeft omgezet in Nederlandse regels, is daar nog weinig van te merken. Van vereenvoudiging kun je nauwelijks spreken, er komen alleen maar bepalingen bij. De ontwerp-Aanbestedingswet, die in april aan de Tweede Kamer werd voorgelegd, heeft bovendien nog zoveel losse eindjes dat je door de bomen het bos niet kunt zien. Boswachter Brinkhorst lijkt zelf de weg kwijt. En die sociale en duurzaamheidselementen zijn helemaal verloren geraakt.

Vinger aan de pols

In het Europees Parlement houden wij de vinger aan de pols bij de verdere ontwikkeling van Europese regels. Om te horen wat de knelpunten in de praktijk zijn, hebben we in januari nog een hoorzitting georganiseerd. Daaruit bleek dat lokale overheden nog veel problemen ondervinden. De sociaaldemocratische fractie (PES) pleit voor een kaderrichtlijn waarin

beter wordt omschreven wat de bevoegdheden van decentrale overheden zijn bij het borgen van het algemeen belang binnen de interne markt- en mededingingsregels. En de drempels waaronder niet Europees hoeft te worden aanbesteed, kunnen verder omhoog.

Onze collega's in de Tweede Kamer zullen de komende tijd aan de slag moeten met het wetsvoorstel voor de Aanbestedingswet. Ze zullen door de lokale en regionale praktijk worden gevoed met onvolkomenheden in de Nederlandse regels. De noodzaak van vereenvoudiging en stroomlijning is evident. We hopen dat zij ook stevig aandacht besteden aan het inbedden en promoten van de sociale en ecologische aspecten.

Het allerbelangrijkst is dat onze collega's in het lokaal en regionaal bestuur zich in het openbaar aanbesteden gaan verdiepen. Dat ze niet meer alleen zuchten en steunen over de regels en zich bij voorbaat laten afremmen door juristen en technische deskundigen die hen voorhouden 'dat er niks mag van Brussel'. Dat ze oog krijgen voor de mogelijkheden en uitdagingen die er in aanbestedingstrajecten zitten om beleidsdoelstellingen juist te combineren. Niet alleen belastingcenten zuinig en efficiënt uitgeven, maar ze tegelijkertijd ook dubbel en dwars besteden om het publiek belang optimaal te dienen.

Regels optimaal gebruiken

Onze oproep luidt dan ook: laat u niet afschrikken door de Europese en Haagse regels, maar gebruik ze op zo'n manier dat er sociaaldemocratisch beleid kan worden gemaakt in alle lagen van het openbaar bestuur. Daar kunnen we samen aan werken: als PvdA-volksvertegenwoordigers in Brussel, Den Haag en in de regio. Wij blijven kritisch de Europese regels verbeteren, onze Tweede-Kamercollega's zullen de voorstellen van Brinkhorst onder handen nemen. U staat voor de uitdaging de ruimte van die regels optimaal te gebruiken.

Deze brochure is bedoeld om u daarbij te helpen. Wij horen graag uw kritiek op de regels uit Brussel, maar liever nog veel goede voorbeelden uit uw eigen praktijk!

Mei 2006

*Max van den Berg,
Ieke van den Burg*

Nederlandse delegatie van de sociaaldemocratische fractie in het Europees Parlement

Hoofdstuk 1

Geschiedenis en actuele stand van zaken

EERSTE AANBESTEDINGSREGELS AL IN 1815

Nederland kent een lange geschiedenis als het om aanbestedingsregels gaat. Die geschiedenis begint in 1815 en loopt door tot de dag van vandaag. In de loop van 2006 schreef de Tweede Kamer het volgende, maar ongetwijfeld niet laatste 'hoofdstuk' in de aanbestedingsgeschiedenis: de behandeling van het kabinetsvoorstel voor een nieuwe Aanbestedingswet.

Openbaar aanbesteden werd voor de Rijksoverheid voor het eerst verplicht gesteld bij Koninklijk Besluit in 1815. Het ging om *'alle aannemingen van werken en leverancien ten behoeve van den lande, meerder dan vijf honderd guldens'*. Doel van het besluit was ook toen al: een doelmatig beheer van middelen en het bestrijden van corruptie onder ambtenaren. De regels uit dit Koninklijk Besluit werden, samen met enkele andere regels voor overheidsopdrachten, opnieuw bekrachtigd in de Comptabiliteitswet van 1927. Het basisbedrag, waarop de wet van toepassing was, lag natuurlijk wel een stuk hoger: op 2500 gulden.

Eerste Europese regels

De eerste Europese regels met betrekking tot de aanbesteding van overheidsopdrachten ontstonden pas begin jaren '70. Ze waren bedoeld om het streven naar een vrije, eerlijke concurrentie binnen de EU (toen nog EEG) te stimuleren en staan daarom ook bekend als liberalisatierichtlijnen. Halverwege de jaren '80 concludeerde de Europese Commissie dat deze liberalisatierichtlijnen 'verre van toereikend' waren en ging zij over tot het ontwerp van coördinatierichtlijnen. Die hadden als oogmerk de nationale wetgevingen naar elkaar toe te buigen en ervoor te zorgen dat het doorlopen van de aanbestedingsprocedures (dus het 'hoe') uniform zou worden.

De belangrijkste wetgeving op het gebied van aanbestedingen werd in die tijd nog gevormd door vier Europese aanbestedingsrichtlijnen voor: Levering, Diensten, Werken en Nutssector. Nationale wetgevers worden geacht deze richtlijnen om te zetten naar 'dwingende regels' van nationaal recht.

Nederland maakt hierbij steevast gebruik van de zogeheten verwijzingsmethode. Die komt erop neer dat nationale regelgeving zoveel mogelijk verwijst naar de inhoudelijke bepalingen van de Europese richtlijnen. Er wordt dus geen vertaalslag (omzetting) gemaakt naar de eigen nationale context.

Lappendeken

Halverwege de jaren '80, begin jaren '90 was de stand van zaken rond de Nederlandse aanbestedingsregels 'verbrokkeld'. De regels blonken niet uit in duidelijkheid en inzichtelijkheid. Bovendien vormden ze 'een ware lappendeken'. De Nederlandse regering besloot tot één nationaal wettelijk kader dat als kapstok moest dienen voor het gehele aanbestedingsrecht. Dat werd de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen (1993).

Hoewel samenhang en transparantie van de Nederlandse aanbestedingswetgeving door de Raamwet wel toenamen, bleef er in de praktijk nog een behoorlijke lappendeken over. Een belangrijk artikel in de Raamwet namelijk is artikel 2. Daarin staat dat alle communautaire regels inzake overheidsopdrachten via algemene maatregelen van bestuur worden omgezet naar Nederlandse wetgeving. Het Parlement hoeft op die manier nauwelijks te worden geconsulteerd en dat scheelt tijd.

In de jaren na 1993 werden wijzigingen in de Europese richtlijnen telkens met behulp van Besluiten in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. Vanaf het Besluit Aanbesteding Werken in 1973 was ook een Uniform Aanbestedingsreglement (UAR 1972) van kracht. Dat regelde de materiële uitwerking van de procedures en schreef per procedure voor uit welke stappen deze moest bestaan. De UAR 1972 kreeg in 1986, 1991 en 2001 nog drie opvolgers.

Modernisering richtlijnen

In 1998 maakte de Europese Commissie bekend dat de aanbestedingsrichtlijnen aan modernisering toe waren. Ze wilde de vier richtlijnen vereenvoudigen, verduidelijken en aanpassen aan het digitale tijdperk.

Deze operatie werd in 2004 afgerond. Sindsdien zijn er nog maar twee Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten. De drie richtlijnen inzake Levering, Diensten en Werken werden samengebracht in één richtlijn, de

zogenaamde klassieke richtlijn. De aanbesteding binnen de nutssector is nog steeds in een afzonderlijke richtlijn geregeld, de zogenaamde sector-specifieke richtlijn.

De verduidelijking zit 'm er vooral in dat diverse uitspraken van het Hof van Justitie in de richtlijnen zijn verwerkt. Die uitspraken geven antwoord op de vraag of en zo ja, in hoeverre sociale en milieutechnische voorwaarden in een aanbestedingsprocedure mogen worden meegewogen.

De aanpassing aan het digitale tijdperk heeft geresulteerd in elektronische procedurevormen, zoals de elektronische veiling en het dynamisch aankoopstelsel.

Omzetting richtlijnen

In 2001 werd in Nederland de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid gehouden. Naar aanleiding van de uitkomsten daarvan besloot het kabinet om de bestaande Uniforme Aanbestedingsreglementen te vervangen door één nieuw aanbestedingsreglement, het Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2004).

De richtlijnen uit 2004 zijn omgezet in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao) en het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass). Bij deze gelegenheid is het ARW 2004 tevens vervangen door het ARW 2005.

Wederom werd hierbij voornamelijk gebruik gemaakt van de verwijzingsmethode, maar minister Brinkhorst van Economische Zaken gaf bij de presentatie ervan aan dat dit slechts voorlopige wetgeving betrof. Hij beloofde dat een daadwerkelijke vertaalslag zijn beslag zou krijgen in een nieuwe Aanbestedingswet.

Inmiddels heeft de minister een voorstel daartoe (inclusief Memorie van Toelichting en advies van de Raad van State) eind maart bij de Tweede Kamer ingediend. Van de modernisering en vereenvoudiging van de Europese richtlijnen is in het wetsvoorstel helaas weinig te merken. Er komen alleen maar bepalingen bij en de ontwerp-wet kent zoveel losse eindjes dat de gewenste helderheid ver te zoeken is. Daar komt bij dat de zwaar bevochten ruimte voor sociale en milieuvriendelijke aanbestedingsvoorwaarden, zoals die in de vernieuwde Europese richtlijnen was vastgelegd, in het wetsvoorstel van Brinkhorst nauwelijks tot haar recht komt. Het wetsvoorstel zou in de loop van 2006 in het Parlement worden behandeld en naar verwachting in 2007 in werking treden.

Samenvatting

- 1815: Koninklijk Besluit stelt openbaar aanbesteden voor Rijksoverheid verplicht
- 1927: bekrachtiging aanbestedingsregels in Comptabiliteitswet
- '70: eerste Europese aanbestedingsregels inzake overheidsopdrachten
- '80: liberalisatierichtlijnen worden coördinatierichtlijnen (voor levering, diensten, werken en nutssector)
- 1993: één nationaal wettelijk kader voor aanbestedingsrecht: Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen
- 1998: Europese Commissie kondigt modernisering richtlijnen aan
- 2001: Parlementaire Enquête Bouwnijverheid
- 2004: twee vernieuwde Europese richtlijnen van kracht (klassieke en sectorspecifieke)
- 2004: richtlijnen omgezet in Boa en Bass en ARW 2004 vervangen door ARW 2005
- 2006: minister dient wetsvoorstel Aanbestedingswet in bij Tweede Kamer.

Hoofdstuk 2

Misvattingen over Europees aanbesteden

‘VOOR VIJF PC’S MOET JE ZO’N HEEL CIRCUS DOORLOPEN’

Mopperen op ‘Europa’; vanzelfsprekend staat het iedereen vrij om kritisch over de regelgeving uit Brussel te zijn. Maar als het om de Europese aanbestedingsrichtlijnen gaat, is het nogal eens onjuiste informatie die de discussie vertroebelt. Daarom: een aantal misvattingen weerlegd.

Misvatting 1: ‘Alles moet Europees aanbesteed’

Een van de beelden over het Europees aanbestedingsbeleid is dat voor elke aankoop – al zijn het slechts vijf PC’s – ‘het hele circus’ van een Europese aanbestedingsprocedure moet worden doorlopen. Dat is een misvatting.

80 procent. De Europese richtlijnen voor aanbesteding hebben betrekking op vier categorieën: werken (voorbeeld: aanleg van een weg of bouw van een zwembad), leveringen (voorbeeld: automatiseringssysteem voor de gemeentelijke personeelsadministratie), diensten (voorbeeld: training van gemeenteambtenaren in het kader van klantvriendelijkheid) en openbare nutssectoren (voorbeeld: aanleg elektriciteitscentrale).

Voor elke categorie is een drempelwaarde vastgesteld (zie pagina 19). Wordt de waarde van opdracht lager geraamd dan deze drempelwaarde, dan hoeven de Europese richtlijnen niet te worden toegepast. Het merendeel van de overheidsopdrachten – ongeveer 80 procent – ligt onder de drempelwaarden. Deze opdrachten worden dus niet door de Europese richtlijnen geregeld en hoeven niet Europees aanbesteed te worden. Wel moeten ze voldoen aan de basisbeginselen van het EG-verdrag: transparantie, non-discriminatie, vrije mededinging.

Europees en openbaar. De begrippen ‘Europees’ en ‘openbaar’ aanbesteden worden vaak door elkaar gebruikt. Dat is niet terecht. Bij een

Europese aanbesteding zijn de Europese richtlijnen van toepassing. Dat betekent dat niet alleen bedrijven uit het eigen land, maar ook die uit andere Europese landen naar de opdracht mogen meedingen. Europees aanbesteden moet bijdragen aan het verwezenlijken van een belangrijke EU-doelstelling: één vrije, interne, Europese markt.

Openbaar aanbesteden is een verzamelbegrip voor een aantal nationale regels. Die hebben ten doel om het belastinggeld van de burger zo goed en verantwoord mogelijk te besteden.

Inbesteden. Aanbesteden is het proces dat vooraf gaat aan het verlenen van een overheidsopdracht. Er bestaat ook zoiets als 'inbesteden'. Daar is sprake van wanneer een aanbesteder de opdracht verstrekt aan een entiteit binnen zijn eigen gezagsstructuur. De provincie of gemeente moet op dezelfde manier op deze entiteit toezicht houden als zij dat op andere delen van haar organisatie doet. Bovendien moet de entiteit het merendeel van haar werkzaamheden ten behoeve van de provincie of gemeente verrichten. Doorslaggevend bij de beoordeling of van inbesteden sprake kan zijn, is dat er in de entiteit geen privaat kapitaal mag worden gebruikt of ingezet.

Reïntegratiediensten worden vaak via inbesteding ingekocht bij bijvoorbeeld sociale werkplaatsen.

Misvatting 2: 'De procedure alleen al kost handenvol geld'

Nulmeting. In 2004 liet het Ministerie van Economische Zaken een nulmeting verrichten naar de (administratieve) lasten van aanbesteders én die van de bedrijven die aan een aanbestedingstraject deelnamen. Het ging niet alleen om aanbestedingen volgens Europese richtlijnen, maar ook om aanbestedingen waarop nationale regelgeving of interne regels van toepassing waren. Het onderzoek beperkte zich tot de aanbestedende diensten van de Centrale Overheid in Nederland. Er namen dus geen gemeenten of provincies aan het onderzoek deel.

Totale lasten. De totale lasten als gevolg van aanbesteden door de Centrale Overheid werden in 2002 geraamd op 66,9 miljoen euro. Daarvan kwam 18,5 miljoen ten laste van de aanbestedende diensten en 48,4 miljoen ten laste van de bedrijven. De onderzoekers telden alleen aanbestedingen van 50.000 euro (exclusief BTW) of meer mee. Het ging in 2002 om 3152 aanbestedingen.

Lasten aanbestedende dienst. De lasten voor aanbestedende diensten worden bepaald door het type procedure dat wordt doorlopen. In de bere-

kening gingen de onderzoekers ervan uit dat gemiddeld twintig bedrijven informatie aanvragen, tien aan de selectiefase meedoen, zes een offerte indienen en uiteindelijk met één partij een contract wordt afgesloten. Dat levert de volgende lasten voor de aanbestedende dienst op: 17.500 euro bij een niet-openbare procedure, 14.500 bij een openbare procedure en 2.500 euro bij een onderhandse procedure.

Vooral diensten. Uit het onderzoek blijkt dat het aanbesteden van diensten het grootste deel van het totaal aan lasten uitmaakt: 49 procent. Het aanbesteden van werken lag op 45 procent en het aanbesteden van leveringen op 6 procent.

(Bron: *Meting lasten van aanbesteden door Centrale Overheid, SIRA Consulting, april 2005*)

Misvatting 3: 'Europees aanbesteden kóst alleen maar geld'

Aanzienlijke kostenbesparing. Het (Europees) aanbesteden kost zonder enige twijfel geld, zoals uit voorgaande blijkt. Maar het levert ook geld op. Dat wordt nogal eens vergeten. Uit diverse bronnen blijkt dat (Europese) aanbesteding van overheidsopdrachten tot aanzienlijke kostenbesparingen kan leiden.

20-30 procent. Aan de hand van 203 empirische studies concluderen twee gerenommeerde onderzoekers dat Europese of openbare aanbesteding van overheidsopdrachten gemiddeld een kostenbesparing van 20 tot 30 procent oplevert.

(Bron: *Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding, VNG en andere, september 2004*)

Misvatting 4: Europees aanbesteden is helemaal ingeburgerd

Nalevingsmeting. In het voorjaar van 2006 maakte de Minister van Economische Zaken de uitkomsten van de *Nalevingsmeting Aanbesteden 2004* bekend. In dit onderzoek werd de naleving in 2004 van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vergeleken met de naleving in 2002. De belangrijkste conclusies waren:

- Er is sprake van een duidelijke verbetering in de naleving;
- De naleving kan echter nog niet goed worden genoemd en dat zal ook niet binnen afzienbare tijd het geval zijn;

- Kerndepartementen (70-80 procent) en provincies (40-50 procent) scoren het hoogste wat betreft het niveau van naleving;
- Gemeenten hebben de naleving in vergelijking met 2002 verdubbeld, maar scoren niettemin nog steeds laag (20-30 procent). Zij zijn overigens de grootste opdrachtgever, goed voor de helft van het totale volume opdrachten dat aanbestedingsplichtig is. Hier is dus nog veel winst te behalen;
- Kleine en middelgrote gemeenten hebben een lager nalevingspercentage dan grote.

En verder: Omvangrijke markt

De markt voor openbare aanbestedingen is groot. In 2002 bedroegen de overheidsopdrachten in de EU 16 procent van het bruto nationaal product, zo schatte de Europese Commissie in 2005 nog in. Dat komt neer op 1.500 miljard euro. Eenzelfde 16 procent van deze overheidsopdrachten heeft betrekking op Europese aanbestedingen. De overheidsopdrachten in Nederland bedroegen in datzelfde jaar circa 21 procent van het BBP. Nederland had hiermee het hoogste percentage van de oude vijftien EU-lidstaten. Ongeveer 9 procent van de waarde van deze aanbestedingen waren Europese aanbestedingen. Met dit percentage scoorde Nederland het laagste (na Duitsland).

(Bron: Meer MKB-bedrijven in openbare aanbestedingen?, EIM, augustus 2005)

En verder: Nederland versus de rest van de EU

Centrale overheden. Bijna een derde van de openbare aanbestedingen in Nederland is afkomstig van centrale overheden; een kwart van plaatselijke en regionale overheden. Ten opzichte van de gehele EU is het eerste percentage hoog en het tweede laag te noemen.

Diensten. Meer dan de helft van de aanbestedingen in Nederland heeft betrekking heeft op diensten. Vooral bij de centrale overheden is dit percentage erg hoog. Het percentage ligt ook veel hoger dan in de hele EU. Het aandeel werken en leveringen is in Nederland juist lager dan in de rest van de EU.

Omvang aanbesteding. De omvang van de aanbestedingen in Nederland is over het algemeen groter dan in de rest van de EU. Alleen de omvang

van de aanbestedingen van de centrale overheid zijn juist gemiddeld lager dan in de rest van de EU. Met name de aanbestedingen binnen de nutssectoren in Nederland zijn bijzonder groot in vergelijking met het EU-gemiddelde. De omvang van de werken is ook hoger dan in de rest van de EU.

Participatie MKB. Op de markt van openbare aanbestedingen blijft het MKB (bedrijven met honderd of minder werknemers) achter bij het grootbedrijf (honderd of meer werknemers). Van de bedrijven die in 2001 een opdracht voor een openbare aanbesteding binnenhaalden, behoorde 63 procent tot het MKB. Het MKB maakt ruim 99 procent van de totale bedrijvenpopulatie in Nederland uit. In het algemeen geldt dat de deelname aan de markt voor openbare aanbestedingen toeneemt naarmate het bedrijf groter is.

Dit bevestigt de constatering dat de drempel om tot die markt toe te treden, voor kleinere bedrijven hoger is dan voor grotere. Deze achterstand voor het MKB geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor de andere landen van de EU. Als belemmering worden met name drie oorzaken genoemd: de administratieve lasten, hoge eisen ten aanzien van kwalificaties en onvoldoende informatie.

Een internetonderzoek onder VNO-NCW-leden (getiteld: *Overheidsopdrachten? Vergeet het maar!*, juli 2005) bevestigt dit beeld. Van de 948 ondernemingen die reageerden, vindt 67 procent dat overheidsinstanties te hoge selectie-eisen stellen aan bedrijven die naar een opdracht dingen. Het gaat om eisen aan de onderneming zelf (zoals omzet en andere financiële gegevens) en om eisen aan technische bekwaamheid en ervaring. Veel ondernemers hebben de overheid als opdrachtgever vrijwel afgeschreven.

(Bron: Meer MKB-bedrijven in openbare aanbestedingen?, EIM, augustus 2005, cijfers zijn van 2001)

Hoofdstuk 3

Werkings sfeer en inhoud Europese richtlijnen

HET GAAT OVER DE MANIER WAAROP

De Europese richtlijnen beschrijven de regels waaraan het proces van aanbesteden moet voldoen. Ze beschrijven *de manier waarop*, niet *de inhoud*. Als aanbestedende dienst kunt u de inhoud van uw opdracht dus zelf bepalen. Maar past u de richtlijnen onvoldoende of onjuist toe, dan kunt u er – in sommige gevallen zelfs door de rechter – toe worden gedwongen een andere inhoud te accepteren dan u beoogd had. Reden te meer om de richtlijnen goed te kennen en toe te passen.

Wat valt onder de Europese richtlijnen?

Voorwerp van Europees aanbesteden. De Europese richtlijnen voor aanbesteden hebben betrekking op vier ‘voorwerpen’: Werk, Levering, Diensten en Nutssector (zie voor voorbeelden hoofdstuk 2). Voorheen waren dat vier verschillende richtlijnen. Nu zijn het er nog twee. Begin 2004 werden de eerste drie samengebracht, vereenvoudigd, uitgebreid en geactualiseerd in de zogeheten klassieke richtlijn (2004/18/EG). De richtlijn Nutssector wordt nu de sectorspecifieke richtlijn genoemd (2004/17/EG). In grote lijnen volgen beide richtlijnen dezelfde systematiek.

Iedere overheidslaag kan in principe met een van beide richtlijnen te maken krijgen, maar meestal gaat het bij gemeenten en provincies om de klassieke richtlijn. Aanbestedingen binnen de nutssector hebben betrekking op opdrachten rond leveringen, werken of diensten op het gebied van water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (Nuts).

Aanbestedende diensten. In artikel 1 van de Richtlijnen wordt een definitie gegeven van het begrip: aanbestedende dienst. Daaruit blijkt dat onder aanbestedende diensten wordt verstaan: de staat, de territoriale lichamen, publiekrechtelijke instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen. Onder publiekrechtelijke instellingen worden in feite

zelfstandige bestuursorganen verstaan. Doorslaggevend voor de vraag of ze als aanbestedende dienst moeten worden beschouwd, is of ze in hoofdzaak door de overheid worden gefinancierd of dat de overheid de helft van de bestuurders of toezichthouders aanwijst. Zo kunnen dus ook ziekenhuizen of woningbouwverenigingen aanbestedingsplichtig zijn.

Definities. In de richtlijnen worden de volgende definities gegeven:

Werk. Onder het begrip ‘werk’ worden werken verstaan in de fysieke infrastructuur, infrastructurele werken en gebouwen waarvoor de overheid een speciale verantwoordelijkheid heeft. Werk betreft dus niet alleen wegen, bruggen, vliegvelden, pijpleidingen en fietspaden, maar ook schoolgebouwen, stadskantoren, sportaccommodaties en zwembaden. De VNG waarschuwt gemeenten ervoor een opdracht te lichtzinnig onder de ‘werk’-regels te laten vallen; het Europese Hof gaat strikt met de definitie om en accepteert geen ruime interpretaties. Onderhoudswerk bijvoorbeeld is geen ‘werk’, maar een dienst.

Levering. Een ‘levering’ is een overeenkomst tussen een aanbestedende dienst en een leverancier, die betrekking heeft op de koop, lease, huur of huurkoop van producten. Er is geen nadere definitie van het begrip ‘producten’ gegeven, maar algemeen wordt aangenomen dat het hier om roerende zaken gaat, zoals een computersysteem, meubilair voor een nieuw stadskantoor of de inboedel voor een schouwburg.

Diensten. Opdrachten voor diensten betreffen allerlei soorten dienstverlening. Welke diensten hiermee worden bedoeld staat uitputtend beschreven in Bijlage II van de Richtlijn 2004/18/EG. Voorbeelden van diensten zijn: onderhoudswerkzaamheden, accountancy, juridische, financiële, restauratieve, sociaal-maatschappelijke en ICT-dienstverlening. De diensten zijn overigens onderverdeeld in zogenaamde Bijlage-IIA- en Bijlage-IIB-diensten (zie pagina 19).

Om te bepalen onder welke richtlijn uw opdracht valt, loopt u het rijtje werk, levering, diensten van boven naar beneden af. Valt uw opdracht niet onder werk, dan kijkt u naar levering. Valt het niet onder levering, ga dan door naar diensten. Twijfelt u, win dan (juridisch) advies in of wendt u tot de (gratis) helpdesk van Europa decentraal (europadecentraal.nl).

Drempelwaardes. Toepassing van de Europese aanbestedingsregels is verplicht wanneer de waarde van de opdracht op of boven het Europese drempelbedrag ligt. De Europese Commissie stelt deze drempelbedragen tweemaal vast. De bedragen zijn exclusief BTW en gelden voor de periode 2006-2007.

Werk: zowel voor centrale als lagere overheid: 5.278.000 euro

Leveringen rijksoverheid: 137.000 euro

Leveringen lagere overheid: 211.000 euro

Diensten rijksoverheid: 137.000 euro

Diensten lagere overheid: 211.000 euro

Een opdracht in het kader van de klassieke richtlijn (oftewel 2004/18/EG) mag worden onderverdeeld in zogeheten percelen: een deel bouwwerkzaamheden en een deel installatiewerkzaamheden bijvoorbeeld. Zo kunnen verschillende bedrijven in aanmerking komen voor het verwerven van opdrachten. Maar voor het bepalen van de drempelwaarde en dus de verplichte toepassing van de Europese richtlijnen is de waarde van de totale opdracht doorslaggevend.

IIB-diensten (2B-diensten). Diensten heeft een bijzonder kenmerk ten opzichte van de andere richtlijnen: ze hoeft niet in alle gevallen op dezelfde manier te worden toegepast. Afhankelijk van het soort dienst is de gehele richtlijn of slechts een aantal regels daaruit dwingend.

Bij IIA-diensten is de gehele Richtlijn 2004/18/EG van toepassing en moeten dus alle artikelen omtrent procedures, publicatie et cetera worden geëerbiedigd.

Bij IIB-diensten zijn alleen de artikelen verplicht gesteld die gaan over de eisen met betrekking tot technische specificaties (die mogen niet discriminatoir zijn) en de eisen met betrekking tot de publicatie van de gunning. Welke diensten als IIB-diensten worden aangemerkt staat nauwkeurig beschreven in Bijlage IIB van de richtlijn. Sociaal-maatschappelijke diensten (waaronder reïntegratieactiviteiten), detachering en juridische diensten vallen er bijvoorbeeld onder. Het drempelbedrag voor IIB-diensten is 211.000 euro.

Welke procedures zijn er?

Vijf procedures. Er zijn vijf procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten: de openbare procedure, de niet-openbare procedure, de procedure van gunning door onderhandelingen (met of zonder voorafgaande bekendmaking), en de concurrentiegerichte dialoog. De laatste mogelijkheid werd in 2004 toegevoegd.

De openbare procedure. In het geval van de openbare procedure kan elke

belangstellende ondernemer inschrijven. De selectie van kandidaten en de gunning vinden bij deze procedure in één keer plaats.

Voorbeeld: een grote gemeente wil hulpmiddelen inkopen ten behoeve van de Wet voorzieningen gehandicapten. Omdat het een omvangrijke opdracht betreft, zullen alleen de grootste aanbieders op de markt aan de vraag kunnen voldoen. Dat zijn er slechts een paar en dus kiest de gemeente voor een openbare procedure. Op die manier kan zij zowel de aanbieders als de aanbiedingen zonder tijdverlies in één keer beoordelen.

De niet-openbare procedure. Bij een niet-openbare procedure zijn selectie en gunning twee verschillende onderdelen van het proces. Elke ondernemer kan een aanvraag tot deelneming indienen, maar de aanbestedende dienst beoordeelt welke kandidaten geschikt zijn. Ze nodigt minimaal vijf gegadigden uit om een inschrijving in te dienen. Dan pas hebben de beoordeling en gunning van de opdracht plaats.

Voorbeeld: een middelgrote gemeente wil een sportaccommodatie laten bouwen. De waarde van de opdracht ligt maar net boven de drempelwaarde van de richtlijn. Daarom zullen er flink wat gegadigden voor de opdracht zijn. Om niet te worden overspoeld met offertes, die stuk voor stuk moeten worden getoetst, besluit de gemeente een niet-openbare procedure te starten.

Eerst worden belangstellenden uitgenodigd zich te melden. Uit dit aanbod selecteert de gemeente vijf partijen die aan de selectiecriteria voldoen. Zij worden uitgenodigd een offerte in te dienen. Doordat het om slechts vijf offertes gaat, heeft de gemeente meer tijd om ze inhoudelijk grondig te beoordelen. Ook de aannemers kunnen er meer tijd en aandacht aan besteden. Ze weten immers dat de concurrentie tot vier mededingers beperkt is. Daardoor is de kans om de opdracht te winnen, aanzienlijk groter dan bij een openbare procedure.

De procedure van gunning door onderhandelingen (met of zonder voorafgaande bekendmaking). De procedure van gunning door onderhandelingen wordt alleen in gevallen toegepast die expliciet in de richtlijnen zijn omschreven, bijvoorbeeld wanneer het gaat om diensten van intellectuele aard of onderzoek en proefnemingen. Bij gunning door onderhandelingen selecteert de aanbestedende dienst een aantal ondernemers en stelt de voorwaarden van de opdracht door onderhandelingen vast.

Voorbeeld: een provincie wil de luchtkwaliteit op een aantal industrieterreinen laten meten. Het onderzoek gaat tien jaar duren en moet bruikbare informatie opleveren voor de bestrijding van luchtvervuiling. Er zijn maar een paar bedrijven in Europa die de kennis hebben om een dergelijke opdracht uit te voeren. Van de specialisten wordt tevens verlangd dat

ze een advies uitbrengen over de afbakening en inhoud van het onderzoek en dus over de inhoud van de opdracht. De provincie kiest in dit geval voor de gunning door onderhandelingen.

Een nieuwe procedure: de concurrentiegerichte dialoog. Voor complexe opdrachten kan een aanbestedende dienst gebruikmaken van de concurrentiegerichte dialoog, als hij alléén niet in staat is om technische oplossingen te vinden of de juridische en/of financiële voorwaarden van een project te specificeren. Grote infrastructuurprojecten lijken bijzonder geschikt voor deze dialoog.

Voorbeeld: een kleine gemeente wil een nieuwe multifunctionele accommodatie laten bouwen. Daarin moeten niet alleen winkels, kantoren en commerciële woningbouw een plek vinden, maar ook een zwembad, sporthal en fitnesscentrum. De gemeente heeft een budget, dat niet mag worden overschreden, en een document waarin zij haar visie op en uitgangspunten voor het project heeft vastgelegd.

Op basis hiervan stelt zij een selectiedocument op. Daarmee worden vijf aanbieders geselecteerd die in staat moeten worden geacht het project te realiseren. Na deze selectie gaat de gemeente de concurrentiegerichte dialoog in. Door middel van deze dialoog ontwikkelt zich na verloop van tijd een bestek waarin het concrete plan, de technische eisen en wensen en de juridisch en financiële voorwaarden voor de opdracht worden gedefinieerd. De gemeente nodigt vervolgens de vijf geselecteerde partijen uit om op basis van dit bestek een offerte uit te brengen.

Welke gunningscriteria zijn er?

Twee gunningscriteria. Er zijn twee manieren waaruit gekozen mag worden om de beoordeling van de inschrijvingen te laten plaatsvinden: het gunningscriterium van de laagste prijs en het gunningscriterium van de economisch voordeligste inschrijving.

In het eerste geval stelt de aanbestedende dienst de technische specificaties van de opdracht vast en bekijkt welke indiener tegen de laagste prijs ingeschreven heeft. Aan dit bedrijf wordt de opdracht gegund.

In het tweede geval worden niet alleen technische specificaties omschreven, maar ook verschillende criteria die verband houden met de opdracht. Zo kan worden aangegeven wat de eisen zijn met betrekking tot kwaliteit, esthetische en functionele kenmerken, milieutechnische eigenschappen, gebruikskosten, rentabiliteit, klantenservice, technische bijstand, leverings- en uitvoeringstermijn. Voor elk van deze aspecten moet – met een

coëfficiënt – worden aangegeven hoe zwaar ze worden meegewogen in de beoordeling. De opdracht wordt gegund aan degene die het best aan de eisen tegemoetkomt en dit voor de laagste prijs kan doen.

Voorkeur: economisch voordeligste inschrijving. Voor het verwezenlijken van sociale en milieuvriendelijke ambities is het gunningscriterium van de economisch voordeligste inschrijving de meest geëigende. De mogelijkheden tot het stellen van nauwkeurig omschreven eisen zijn hierbij veel talrijker dan bij die van de laagste prijs. De PvdA adviseert overheden dan ook om waar mogelijk voor dit gunningscriterium te kiezen.

Hoofdstuk 4

Mogelijkheden voor sociale en ecologische eisen

VOORAL RUIMTE IN UITVOERINGSFASE

Mede dankzij de inspanningen van de sociaal-democratische fractie in het Europees Parlement zijn de ruimere mogelijkheden om sociaal en milieuvriendelijk aan te besteden, in de nieuwe richtlijnen 2004/18/EG en 2004/17/EG geformaliseerd. Die mogelijkheden kunnen het beste worden benut wanneer de aanbestedende dienst voor het gunningscriterium van de economisch voordeligste prijs kiest. Hoewel lagere overheden ook te maken kunnen krijgen met richtlijn 2004/17/EG, zijn de aanbevelingen in dit hoofdstuk beperkt tot de klassieke richtlijn, 2004/18/EG. Die komt namelijk het meeste voor en komt qua systematiek bovendien sterk overeen met 2004/17/EG*.

Sociale aspecten: algemeen

Wat zijn sociale aspecten precies?

‘Sociale aspecten’ is een breed begrip. We verstaan eronder: maatregelen die de naleving van grondrechten en beginselen van gelijkheid en non-discriminatie, sociale cohesie en solidariteit moeten bevorderen. Verder kan het begrip betrekking hebben op nationale sociale wetgeving of Europese richtlijnen op sociaal vlak.

De gemeente Alphen bijvoorbeeld doet uitsluitend zaken met leveranciers die hun werknemers voldoende arbeidsvoorwaarden bieden. Bestaat het vermoeden dat aan de producten van het bedrijf door kinderen wordt gewerkt, dan moet de opdrachtnemer kunnen bewijzen dat dit niet het geval is.

* De tekst in dit hoofdstuk is gebaseerd op de Interpretatieve Mededelingen van de Europese Commissie van 2001 en op het Handboek Groen kopen! uit 2005, eveneens van de Europese Commissie.

Onder sociale aspecten wordt tevens verstaan: bedingen om kansarmen en werklozen aan een baan te helpen, positieve actie en positieve discriminatie (van bijvoorbeeld vrouwen, gehandicapten of allochtonen). Dit kunnen middelen zijn om de werkloosheid of sociale uitsluiting van een bepaalde groep te voorkomen of op te heffen.

Goed voorbeeld hiervan is de gemeente Dordrecht. Bij aanbestedingen boven de 50.000 euro eist zij dat de aanbieder 5 procent van de bruto-aan-neemsom aan opleidingsplaatsen of de inzet van werklozen besteedt (zie voor uitgebreide beschrijving hoofdstuk 5).

Het feit dat een opdracht een 'sociaal' doel heeft, bijvoorbeeld de bouw van een school of bejaardenhuis, is voor de toepassing van de richtlijnen overigens niet relevant.

Bij welke aanbestedingen kunnen sociale aspecten een rol spelen?

De mogelijkheden om sociale aspecten mee te laten wegen zijn vanzelfsprekend groter bij opdrachten voor werken en diensten dan bij opdrachten voor leveringen. De ratio hierachter is evident; bij de aankoop van goederen kunt u hoogstens specificeren dat u alleen producten van een bepaalde samenstelling wilt, of producten die volgens een bepaalde duurzame productiemethode tot stand zijn gebracht.

Overigens is er niets op tegen om als product 'eerlijke koffie' (Max Havelaar-koffie of een koffie die onder een soortgelijke voorwaarden is geproduceerd) of producten van duurzaam hardhout te vragen. Deze worden beschouwd als 'sociale labels': 'een woord of symbool, weergegeven op een product met als doel het aankoopgedrag te beïnvloeden door het een sociale en ethische impact van het commerciële proces op andere betrokken partijen te verzekeren'. Alleen moeten ook hierbij meerdere 'eerlijke' producten een faire kans krijgen: dus niet uitsluitend één merk vragen.

Bij opdrachten voor werken en diensten kunt u de wijze van uitvoering voorschrijven en dat vergroot uw speelruimte. De meeste opdrachten voor sociale dienstverlening betreffen bovendien zogenaamde IIB-diensten (2B-diensten). Deze hoeven slechts aan een paar van de procedureregels te voldoen, waardoor uw vrijheid om voorkeuren aan te geven nog groter is. Als het maar transparant is, wat die voorkeuren zijn.

In welke fase zit de meeste ruimte?

Het aanbestedingsproces zelf kent drie fasen: voorbereiding, selectie en gunning. Buiten de scope van de aanbestedingsprocedure, maar er wel nauw mee verweven, is de fase van de uitvoering. Vooral in die fase kunt u overheidsopdrachten gebruiken als middel om uw sociale doelstellingen te

(helpen) verwezenlijken. In het contract kunt u uitvoeringsbepalingen opnemen en de opdrachtnemer verplichten die na te leven. Die bepalingen moeten weliswaar verenigbaar zijn met het Gemeenschapsrecht, maar ze kunnen bijvoorbeeld bepaalde categorieën personen bevoordelen of positieve actie op het gebied van werkgelegenheid inhouden.

Sociale aspecten in de diverse fasen

Mogelijkheden in de voorbereidingsfase

De voorbereiding van een aanbesteding is van groot belang, zeker als het uw bedoeling is om sociale of milieutechnische aspecten in uw aanbesteding te betrekken. Alvorens u de aankondiging voor de aanbesteding doet, moet u goed nadenken over vragen als: wat willen we bereiken, waaraan moet het product voldoen, welke (sociale en/of milieutechnische) eigenschappen vinden we belangrijk en welke prioriteiten leggen we aan? Denk vooral goed na over de uitvoeringsfase. Daarin is er grote vrijheid voor het stellen van eisen, maar die zijn alleen rechtsgeldig als ze al op voorhand bekend waren gemaakt. Zorg dus dat u ze in het bestek en in alle algemene documenten betreffende de opdracht opneemt; ze mogen niet pas bij de selectie en gunning worden toegevoegd. Anders zou u niet voldoen aan de eis van transparantie, die het Europees recht in het algemeen stelt.

Overigens, de regels omtrent de uitvoeringsvoorwaarden staan niet in het aanbestedingsrecht allemaal uitgewerkt. Het zijn de regels die in het algemene contractrecht gelden. Ook hier geldt: bij twijfel checken bij de deskundigen.

Mogelijkheden in de selectiefase

Als u de opdracht bekendgemaakt hebt en de inschrijvingen zijn binnen, begint u met de selectie van de gegadigden. In deze fase stelt u vast of de inschrijvers in staat zijn de opdracht uit te voeren. De ruimte om tijdens de selectie sociale aspecten mee te wegen, is beperkt.

Om vast te stellen of een inschrijver de opdracht kan uitvoeren, bevat de Europese richtlijn enerzijds voorschriften die betrekking hebben op de (rechts)persoon van de onderneming. Iedere lidstaat beslist of die voorschriften dwingend worden opgelegd of niet. In Nederland is het verplicht een inschrijver uit te sluiten wanneer hij is veroordeeld voor een delict bijvoorbeeld. Hij *kan* worden uitgesloten wanneer hij niet voldoet aan een facultatief uitsluitingscriterium, mits dat in het bestek is opgenomen. Een

voorbeeld van zo'n criterium is een faillissement, het niet afdragen van sociale premies of belasting, illegale tewerkstelling of ander wangedrag. Anderzijds bevat de richtlijn een niet-uitputtende opsomming van criteria om de financiële en economische draagkracht van de inschrijvers en hun technische bekwaamheid te beoordelen. Overigens mag u alleen aanvullende referenties van een inschrijver verlangen als dit objectief nodig is voor de beoordeling van zijn financiële en economische geschiktheid. Organisaties van het midden- en kleinbedrijf vinden dat aanbestedende diensten wat dit betreft de neiging hebben om eisen te stellen die niet in verhouding staan tot de opdracht. Hiervan blijken met name MKB-bedrijven de dupe te zijn. Vanwege deze disproportionele eisen zien zij de opdracht vaak – naar hun mening ten onrechte – aan hun neus voorbij gaan. Om ook het MKB een eerlijke kans te geven, is het daarom aan te raden om een redelijke ratio vast te stellen waarmee u de economische en financiële draagkracht van een gegadigde kunt beoordelen. Omzeteisen maken daar deel van uit. Juridisch gezien mag de omzet die u van de inschrijver vereist, maximaal vier keer de waarde van uw opdracht bedragen. Hebt u een opdracht van 1 miljoen euro te vergeven, dan mag u van de inschrijvers dus een omzet van hoogstens 4 miljoen euro per jaar eisen. Bij de beoordeling van de technische bekwaamheid mag u wel rekening houden met de 'sociale draagkracht' van de inschrijver. Dit begrip heeft betrekking op de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven; tegenwoordig aangeduid met de term 'maatschappelijk verantwoorde onderneming'. U kunt bijvoorbeeld eisen dat minimaal volgens een bepaalde CAO wordt betaald. Dit kan voorkomen dat instellingen (zoals kinderdagverblijven of buurtopbouwwerk) die uit de publieke of semipublieke sector afkomstig zijn, makkelijk uit de markt worden geprijsd door particuliere bedrijven die niet onder de welzijns-CAO vallen. Er kan zelfs – net zoals dat bij de concessies voor het streekvervoer verplicht gesteld is – geregeld worden, dat bijvoorbeeld kantinepersoneel, dat voorheen rechtstreeks bij de aanbesteder werkzaam was, met behoud van arbeidsvoorwaarden wordt overgenomen.

Mogelijkheden in de gunningsfase

In deze fase beoordeelt en vergelijkt u de geselecteerde inschrijvingen en gunt de opdracht daarna aan de laagste inschrijver of de economisch voordeligste inschrijver. In het laatste geval moet u aantonen dat de criteria die u tijdens de procedure hanteert, u een 'economisch' voordeel opleveren. Het gaat daarbij niet alleen om prijs, maar om de beste verhouding tussen prijs en kwaliteit.

Om dat 'economische' voordeel te kunnen aantonen, moet u de gunningscriteria zo geformuleerd hebben dat zij het u mogelijk maken de intrinsieke kwaliteiten van een product of dienst te kunnen beoordelen. De criteria moeten dus verband houden met het voorwerp van uw opdracht of de wijze waarop deze wordt uitgevoerd. Zo kunt u bijvoorbeeld eisen dat de inschrijver een kwalitatief goede dienst verleent voor alle gebruikers, in het bijzonder mensen met een handicap.

Als u de keuze hebt uit twee of meer economisch gelijkwaardige inschrijvingen kunt u in de gunningsfase ook een zogenaamd aanvullend criterium stellen. Dit criterium moet echt aanvullend zijn. Zo mocht Frankrijk een overheidsopdracht gunnen onder de voorwaarde dat bij de uitvoering langdurig werklozen betrokken zouden worden.

Mogelijkheden in de uitvoeringsfase

Zoals gezegd biedt deze fase de meeste mogelijkheden om sociale doelstellingen te verwezenlijken. De aanbestedingsprocedure is feitelijk afgerond en u maakt met de begunstigde inschrijver afspraken over de precieze uitvoeringsvoorwaarden van de opdracht.

In principe staat het u vrij elke gewenste uitvoeringsvoorwaarde overeen te komen, voorzover deze niet door 'de wet' is uitgesloten. Zo moet u het EG-recht in ieder geval naleven en mag u aanbieders uit andere lidstaten niet discrimineren.

Voorbeeld van zo'n uitvoeringsvoorwaarde is de eis dat de opdrachtnemer een bepaald aantal of een percentage langdurig werklozen of jongeren inzet. Of de verplichting om maatregelen te nemen teneinde gelijke kansen voor mannen en vrouwen te creëren, of de etnische of raciale diversiteit te vergroten. Of de verplichting om te voldoen aan ILO-verdragen, of een verplichting om een aantal mensen met een handicap te werven voor de uitvoering.

We benadrukken nogmaals dat u deze uitvoeringsvoorwaarden, hoewel ze pas in de laatste fase uitonderhandeld worden, al in de aankondiging van de opdracht moet vermelden. Anders voldoet uw aanbesteding niet aan de transparantie-eis van de EU.

Milieuaspecten: algemeen

De milieuwaaarde van goederen, diensten of werken heeft lange tijd nauwelijks een rol gespeeld bij aanbestedingen. Door de opkomst van het begrip 'duurzame ontwikkeling' is de internationale economische en politieke situatie veranderd.

'Duurzame ontwikkeling' betekent 'ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarbij de mogelijkheden van toekomstige generaties om ook in hun behoeften te voorzien, in gevaar te brengen.' Sinds dit begrip in 1997 in het EU-Verdrag werd opgenomen, wordt het beschouwd als een overkoepelende doelstelling van de EU. Die doelstelling werd later in verschillende verdragen en actieprogramma's steeds concreter gemaakt. Om hem te verwezenlijken moet het milieu-aspect worden geïntegreerd in alle beleidsdomeinen, dus ook de gemeentelijke en provinciale. Het is een aansporing om milieuaspecten mee te laten wegen bij gemeentelijke en provinciale aanbestedingsprocedures. Ook voor milieuaspecten geldt dat de mogelijkheden om ze mee te laten wegen groter zijn bij opdrachten voor werken en diensten dan voor leveringen.

Diverse gemeenten integreren milieu-eisen in hun (aanbestedings)beleid. De gemeente Den Haag bijvoorbeeld neemt al sinds 2004 een duurzaamheidsparagraaf op in alle raadsvoorstellen en collegebesluiten op het gebied van onder meer ruimtelijke ordening en bouwen en wonen. Zwolle kent ook een duurzaamheidsparagraaf voor stedelijke ontwikkeling en stedelijk beheer. Leiden neemt deel aan het Programma Duurzaam Inkopen van de rijksoverheid. De gemeente ontwikkelt modellen waarin de rangorde en het wegingssysteem zijn opgenomen en past die zoveel mogelijk toe bij haar aanbestedingen.

Milieuaspecten: in de diverse fasen

Mogelijkheden in de voorbereidingsfase

Net als bij de sociale aspecten is het bij de milieuaspecten van belang om in de voorbereidingsfase het eisenpakket nauwkeurig vast te stellen. Dat kunt u doen door een basisbeschrijving van het product, de dienst of het werk te geven, maar u kunt het ook definiëren op basis van prestaties. Zo kunt u eisen dat het energieverbruik efficiënt is of de afvalverwerking milieuvriendelijk. Voor de duidelijkheid kunt u bij het formuleren van de opdracht gebruikmaken van een omschrijving die expliciet naar het milieuaspect verwijst: milieuvriendelijk reinigen, organische catering of energie-efficiënt bouwen.

Uw eisen moeten tot uiting komen in meetbare technische specificaties. Die kunnen verschillende vormen aannemen, zoals Europese normen (EN) of (inter)nationale normen. U mag milieunormen in de technische specificaties opnemen. Deze normen zijn vaak verwerkt in een milieukeur-

systeem. U mag dat systeem wel noemen, maar u mag niet van een inschrijver eisen dat hij volgens dat specifieke keurmerk is geregistreerd; u moet gelijkwaardige systemen ook toestaan.

Op voorwaarde dat de Verdragsbeginselen van vrij verkeer van goederen en diensten en non-discriminatie worden geëerbiedigd, mag u in de technische specificaties wel aangeven van welk materiaal een product gemaakt is en op welke manier het wordt geproduceerd.

Mogelijkheden in de selectiefase

Zoals gezegd bevat de Europese richtlijn voorschriften die betrekking hebben op de (rechts)persoon van de onderneming. Die bevatten ook milieuaspecten. U kunt een inschrijver bijvoorbeeld van deelneming uitsluiten als hij in het verleden de milieuwetgeving of -regelgeving heeft overtreden en dit zijn beroepsmoraliteit in het gedrang brengt.

Om te beoordelen of de inschrijver over de juiste technische capaciteit beschikt om uw opdracht te kunnen uitvoeren, kan zijn technische competentie op milieugebied bijzonder relevant zijn. U kunt die competentie vertalen in de eis dat de inschrijver zo min mogelijk afval produceert, geen verontreinigde producten loost of de brandstofkosten vermindert.

De Europese richtlijn staat ook toe dat in u 'passende' gevallen van de inschrijver een bewijs eist dat hij over de technische capaciteit beschikt die nodig is om de milieubeheersmaatregelen voor overheidsopdrachten uit te voeren. Onder 'passende' gevallen verstaat men opdrachten waarvan de uitvoering het milieu in gevaar kan brengen. Inschrijvers kunnen hier toe een zogeheten EMAS-certificaat als bewijsmiddel overleggen, maar wederom mag u zo'n certificaat niet van ze eisen. U moet ook gelijkwaardige certificaten of andere bewijzen die het bedrijf overlegt, aanvaarden en op hun merites beoordelen.

Mogelijkheden in de gunningsfase

Als u voor het gunningscriterium van de economisch voordeligste inschrijving kiest, mag u onder meer specifieke eisen stellen met betrekking tot kwaliteit, milieutechnische eigenschappen, gebruikskosten en rentabiliteit.

Deze eisen moeten wel verband houden met het voorwerp van uw opdracht, ze moeten specifiek en objectief kwantificeerbaar zijn, ze moeten stroken met het Gemeenschapsrecht en u moet ze vooraf bekendgemaakt hebben.

In de gunningsfase is de prijs van de aanbesteding natuurlijk een van de doorslaggevende factoren. Om de totale kosten van een opdracht te beoor-

delen, kunt u ervoor kiezen om niet alleen de aankoop prijs in ogenschouw te nemen, maar ook het in eigendom hebben (het onderhoud) en het verwijderen van het product. Dit wordt de kostenberekening over de gehele levenscyclus genoemd. Deze berekening heeft als voordeel dat ook eventuele besparingen op water- en energiegebruik en op verwijderingskosten zichtbaar worden gemaakt. Er zijn verschillende methoden en technieken op de markt om de kosten van de gehele levenscyclus te berekenen.

Mogelijkheden in de uitvoeringsfase

Ook voor het realiseren van milieudoelstellingen biedt de uitvoeringsfase diverse mogelijkheden, mits u de eisen in de aankondiging van de opdracht al vermeld hebt.

Zo kunt u in de uitvoeringsfase eisen stellen met betrekking tot het vervoer van producten en werktuigen naar de plaats van uitvoering, bijvoorbeeld in recycleerbare containers. Ook aan de uitvoering van een dienst kunt u eisen stellen, bijvoorbeeld dat doseringsindicatoren worden gebruikt voor de juiste hoeveelheden. Ander voorbeeld: eisen aan de verwijdering van gebruikte producten of verpakkingen (bijvoorbeeld dat ze gerecycleerd worden). Of dat het uitvoerend personeel wordt voorgelicht over de gevolgen van hun werk voor het milieu en over het milieubeleid van de overheidsdienst waarvoor ze werken.

Aan de eisen die omtrent de uitvoering worden gesteld, moeten in principe alle inschrijvers kunnen voldoen. Het mogen geen verholde technische specificaties of gunningscriteria zijn en ze mogen ook niet leiden tot discriminatie ten gunste van contractanten uit een bepaalde lidstaat.

Wat is mogelijk bij opdrachten buiten de werkingssfeer van de richtlijn?

Ook bij aanbestedingen die onder de drempelwaarden of buiten het bereik van de Europese richtlijnen vallen, is het natuurlijk mogelijk om sociale en milieuvriendelijke doelstellingen na te streven. Simpel gezegd kun je stellen dat daar eigenlijk alles is geoorloofd wat niet door de wet wordt verboden.

Dat klinkt ruimer dan het is want een overheid moet een hele reeks bepalingen eerbiedigen. Die vloeien voort uit de algemene beginselen van het EG-Verdrag: transparantie, vrije mededinging en eerlijke concurrentie.

Een aanbestedende dienst heeft bovendien de verplichting zich te houden aan beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheid, evenredigheid, proportionaliteit en rechtszekerheid bijvoorbeeld), zoals die zijn verwoord in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB).

Het handelen van de aanbestedende dienst mag ook niet in strijd zijn met de bevoegdheden, zoals die in de Gemeentewet en Provinciewet zijn omschreven. Uit deze laatste wetten vloeit onder meer de verplichting voort dat gemeenten en provincies een lokale rekenkamer in het leven moeten roepen, die vanaf het boekjaar 2004 een goedkeurende verklaring voor de jaarrekening moet afgeven. Aanbestedingen vallen onder deze verklaring.

Hoofdstuk 5

Goed voorbeeld van sociaal verantwoord aanbesteden

DORDRECHT EIST SOCIAL RETURN OP INVESTERINGEN

Een effectieve manier om sociaal-maatschappelijke eisen te stellen bij een Europese aanbesteding, is *social return on investment (SROI)*. De gemeente Dordrecht heeft acht jaar ervaring met wat door de Belgen zo treffend ‘het sociaal-profijtbeginself’ wordt genoemd.

Toen het gemeentebestuur van Dordt met PvdA-wethouder mevrouw J. van der Loos in 1998 met social return on investment begon, lag het werkloosheidspercentage structureel enkele procentpunten hoger dan het landelijk gemiddelde, met een paar uitschieters naar boven in de ‘probleemwijken’. Het was een belangrijke aanleiding om met SROI te starten.

Er was destijds nog weinig ervaring met SROI in Nederland, herinnert Ton van Ekelen, projectleider van het eerste uur zich. ‘We konden vrijwel nergens op terugvallen.’

De SROI-regeling van de gemeente Dordrecht is simpel. Bij aanbestedingen boven de 50.000 euro wordt geëist dat de opdrachtnemer 5 procent van de bruto-aanneemsom aan opleidingsplaatsen of inzet van werklozen besteedt. De gemeente verplicht zich om de aanlevering van kandidaten ‘te bevorderen’.

Twee maanden na de start van de SROI-regeling spande de Nederlandse Vereniging Wegenbouw Aannemerscombinatie Nederland een juridische procedure aan. De Raad van Arbitrage voor de Bouwbedrijven in Nederland stelde de gemeente – ook in hoger beroep – in het gelijk. Enige aanvulling die de Raad afdwong was dat aannemers ook ‘eigen’ werklozen mochten inzetten; mensen uit hun vestigingsplaats of regio. Van Ekelen: ‘Daar konden we mee leven. In al die jaren zijn dat één of twee personen geweest.’ De afgelopen zeven, acht jaar heeft Dordrecht SROI ‘flink onder de knie gekregen’, vindt Van Ekelen. Zo’n veertig tot vijftig projecten per jaar, variërend van aanneemsommen tussen de 60 duizend en 2 miljoen euro,

voldeden aan de SROI-vereisten. Van Ekelen: 'Als je extra voorwaarden aan een opdrachtnemer stelt, roept dat in eerste instantie weerstand op. Maar die verdween altijd snel. Ik denk omdat we erin geslaagd zijn voor alle partijen een win-winstsituatie te creëren.'

Tweede fase

Sinds kort is een nieuwe fase in het jonge Dordtse bestaan van SROI aangebroken. De komende vijf tot tien jaar wordt in en rond de gemeente een aantal grote projecten ontwikkeld. Het gaat onder meer om het Leerpark (een kennis- en onderwijscentrum, kosten: 170 miljoen), het Gezondheidspark (onder andere nieuwbouw Albert Schweitzer-ziekenhuis en Sportboulevard, kosten: 270 miljoen) en de Stadswerven (levendige stadswijk aan het water, 1.600 woningen; 65.000 vierkante meter voor voorzieningen en bedrijfsruimte, openbare parkeerplaatsen en mogelijke nieuwbouw theater, kosten: 500 miljoen).

De bouwwerken worden gefinancierd door projectontwikkelaars en aannemers. De gemeente is geen opdrachtgever en heeft er slechts een gering financieel aandeel in. Desondanks stelt Dordrecht de SROI-eisen ook aan projectontwikkelaars. Van Ekelen: 'Projectontwikkelaars hebben de gemeente nodig voor grond en infrastructuur. Daardoor is de gemeente partij en zit bij vrijwel ieder project een gemeentebestuurder in de regiegroep. Onze eisen zijn niet vrijblijvend. Als een projectontwikkelaar echt de hakken in het zand zet, zal het een volgende keer moeilijk voor hem zijn om zaken met ons te doen. Dat maken we ook kenbaar.'

De mogelijkheden om werklozen aan een opleiding of (tijdelijke) baan te helpen, zijn bij de projecten aanzienlijk groter dan bij de aanbestedingen van de gemeente. Er is niet alleen werk voor méér mensen, maar het is ook werk dat langer duurt. De bouw neemt een aantal jaren in beslag.

Iedere werkloze die via SROI bij een van de grote bouwprojecten aan het werk gaat, treedt voor twee jaar in dienst bij een opleidingsinstituut of reïntegratiebedrijf. Deze detacheert de medewerker bij de aannemer. De aannemer neemt de medewerker dus niet in dienst, maar betaalt alleen (CAO-conform) loon. Daardoor is hij gevrijwaard van een groot deel van de personele administratie en verplichtingen.

Rob van der Sluijs, collega van Van Ekelen: 'De aannemer beslist welke werkloze hij kiest. Die keuze maken wij niet voor hem. Het enige dat wij doen is mensen zover voorbereiden dat ze het werk aan kunnen, bijvoorbeeld in de vorm van een kort branche- of beroepsgericht voortraject van een maand of vier.'

Voor het eerste project, het Leerpark, is in het voorjaar van 2006 de exploi-

tatieovereenkomst met de hoofdaannemer, Heijmans IBC Bouw Rotterdam, gesloten. Ook de convenanten met detacheringsbedrijven zijn gereed. Over een periode van vijf tot zes jaar worden hierbij in totaal 350 mensjaren in het kader van SROI ingezet. De selectie van werklozen was op dat moment in volle gang. De onderhandelingen met de projectontwikkelaars voor de andere projecten ook.

Derde fase

Met de verbreding van de toepassingsmogelijkheden voor SROI – van aanbesteding naar projectontwikkeling – is de grens nog niet bereikt, vinden Van Ekelen en Van der Sluijs. Ze zien nog verschillende mogelijkheden. Die liggen onder meer op het gebied van gemeentelijke aanbestedingen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Van der Sluijs: ‘We krijgen wel de kritiek dat we ons te eenzijdig op bouwprojecten richten. Niet iedere werkloze is daar natuurlijk geschikt voor. Daarom kijken we nu serieus naar mogelijkheden in de groensector en de zorg. Daarmee bereik je hopelijk ook meer vrouwelijke werklozen.’ Andere mogelijkheid tot verbreding zit in de subsidies. Van der Sluijs: ‘Als wij subsidie verlenen, is de organisatie in kwestie natuurlijk niet rijk. Dan kun je niet eisen dat ze een werkloze in dienst nemen. Maar je zou wel kunnen verlangen dat ze stageplaatsen beschikbaar stellen. Aan reïntegratiebedrijven bijvoorbeeld. Die hebben daar een schrijnend tekort aan.’

SROI-regels bij aanbesteding en projectontwikkeling:

- opdrachtnemer investeert 5 procent van bruto-aanheemsom (excl. BTW) in het vestigen van leerlingbouwplaats danwel beroepsbegeleidende leerweg (BBL) óf aan inzet werklozen (‘handjes in de bouw’; voor werkzaamheden als schoonmaken, opruimen e.d.);
- gemeente spant zich in om aanlevering van kandidaten aan aannemer te bevorderen;
- aanlevering loopt via Sociale Dienst, CWI en UWV;
- plaatsing geschiedt door reïntegratiebedrijf of opleidingscentrum (door gemeente en Sociale Dienst geselecteerd);
- werklozen worden, indien mogelijk en voor zover vereist, door gemeente geschoold zodat zij bij werkaanvang over beperkte mate van vakbekwaamheid beschikken;
- komt aannemer verplichtingen niet of niet volledig na, dan houdt gemeente een bedrag naar rato in dat is gebaseerd op 25.000 euro per 1350 uren.

Verschil tussen aanbesteding en projectontwikkeling:

- bij aanbesteding staan SROI-voorwaarden in bestek en zijn ze juridisch afdwingbaar;
- bij projectontwikkeling staan SROI-voorwaarden in exploitatieovereenkomst en is sprake van een inspanningsverplichting.

Taakverdeling bij SROI:

- *Sociale Dienst, CWI of UWV*: selecteert werkloze kandidaten;
- *Sociale Dienst* (in samenwerking met *reïntegratiebedrijf*): biedt sociaal-activeringstraject (indien nodig);
- *gemeente (Sociale Dienst)*: investeert in voortraject in de vorm van branche- of beroepsgerichte korte opleiding;
- *reïntegratiebedrijf of opleidingsinstituut*: detacheert werkloze bij hoofd- of onderaannemer;
- *aannemer*: betaalt CAO-conform loon vanaf de eerste werkdag, biedt opleiding en begeleiding (door leermeester) of ongeschoold werk.

Controle op naleving SROI:

- aan hand van periodieke (uren-)opgaven van reïntegratiebedrijf of opleidingsinstituut (oftewel het detachingsbedrijf);
- op elk project zit een projectleider van gemeentelijk ingenieursbureau;
- SROI staat regulier op agenda projectvergaderingen;
- projectbureau SROI Dordrecht zit regelmatig om tafel met aannemers cq projectontwikkelaars.

Win-winsituatie voor alle partijen:

- *gemeente*: vermindering van werkloosheid, daardoor beperking van schadelast als gevolg van uitkeringen (zowel bijstand als bijzondere bijstand), vermindering van sociaal-maatschappelijke problematiek (vooral in probleemwijken);
- *aannemer cq projectontwikkelaar*: krijgt de opdracht, krijgt goed inzetbaar personeel aangeboden, wordt grotendeels gevrijwaard van personele administratie en verplichtingen, SROI helpt bij tegengaan van vergrijzing personeelsbestand, SROI helpt bij oplossen van teruglopende instroom vaklieden (Heijmans IBC Bouw Rotterdam heeft berekend dat uitstroom in regio Rijnmond binnen tien jaar 40 procent

bedraagt. Deze uitstroom is met reguliere aanwas van jonge vakkrachten niet te compenseren);

- *werkloze*: krijgt betaald werk (bij grote ontwikkelingsprojecten voor minimaal twee jaar), geniet een vakopleiding, doet werkervaring op en behaalt startkwalificatie.

(Globale) resultaten SROI in Dordrecht (in voorjaar 2006):

- daling werkloosheid met zeventig à tachtig personen per jaar (ongeveer 25 procent daarvan doet tevens opleiding);
- besparing op uitkeringskosten: ongeveer 1 miljoen euro per jaar;
- niet nader berekende besparing op bijzondere bijstand.

Voorwaarden voor wetslagen SROI:

- breed draagvlak binnen gemeentebestuur en ambtelijk apparaat;
- gemeente moet 'denken als een aannemer';
- aannemer cq projectontwikkelaar moet kunnen vertrouwen op kwaliteit van werklozenaanbod (is vaak beducht voor sociale problematiek);
- gemeente moet gedegen kennis van werklozenaanbod hebben;
- gemeente moet over goed netwerk van (bij voorkeur regionale) opleidingsinstituten beschikken.

Fabeltje: SROI leidt tot prijsopdrijving

Sceptici zijn van mening dat SROI prijsopdrijvend zou werken. Zij vrezen dat aannemers de 5 procent *social return on investment* bovenop hun normale offerte berekenen. Zowel de ervaringen van de gemeente Dordrecht als die van Rotterdam wijzen uit dat dit niet het geval is. Over een jaar vergeleek het Ingenieursbureau Dordrecht de kosten van soortgelijke projecten met SROI-projecten en kwam tot de conclusie dat er geen verschil tussen zat. Van Ekelen: 'Er zit nog zoveel concurrentie op de markt dat die 5-procentsbepaling geen doorslaggevende factor voor aannemers is. Bovendien krijgt hij er personeel voor terug, waarvoor hij een marktconforme, niet te hoog prijs betaalt.'

Hoofdstuk 6

Hoe de ruimte goed en rechtmatig te benutten

DE AANBESTEDINGSPROCEDURE IN STAPPEN

U hebt een opdracht aan te besteden. Onderstaand stappenplan helpt u:

- om te beoordelen of u die volgens de Europese Richtlijn 2004/18/EG moet aanbesteden (de omzetting in Nederlands recht heeft zijn beslag gekregen in het Besluit Aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten, Bao)
- om te bepalen welke stappen u daarbij moet doorlopen
- om de ruimte in de aanbestedingsregels te gebruiken voor sociale en/of ecologische beleidsdoelstellingen.

Stap 1.

Stel het karakter van uw opdracht vast

- Bepaal de aard van de opdracht die u te vergeven hebt: levering, werk of dienst. De ruimte om sociale en/of milieutechnische aspecten te laten meewegen, is bij de laatste twee opties groter.
- Opdrachten voor sociale dienstverlening betreffen overigens meestal IIB-diensten (zB-diensten). Denk daarbij aan opdrachten in het kader van groenonderhoud, inburgering nieuwkomers of reïntegratie. De IIB-diensten hoeven slechts aan een paar van de procedureregels te voldoen, waardoor uw vrijheid in zo'n geval groter is.

Stap 2.

Bepaal de waarde van de opdracht

- Opdrachten mogen worden onderverdeeld in percelen, bijvoorbeeld bouwkundige werkzaamheden en installatiewerkzaamheden. Om te bepalen of een opdracht onder de werking van de Europese Richtlijn 2004/18/EG (oftewel Bao) valt, moet u de waarden van deze percelen bij elkaar optellen. Vergelijk het totaalbedrag met de drempelwaarden in de Europese Richtlijn. Die verschillen in hoogte voor leveringen, wer-

- ken of diensten (zie voor de bedragen pagina 19).
- Komt het totaalbedrag boven de drempelwaarde, dan moet de Bao worden gerespecteerd. Is dat niet het geval, dan moet u nog wel het EG-verdrag en zijn beginselen eerbiedigen (transparantie, objectiviteit en non-discriminatie).

Stap 3.

Kies een procedure

Wanneer uw aanbesteding aan de richtlijn (oftewel Bao) moet voldoen, kunt u kiezen uit vijf procedures. Twee daarvan worden hier behandeld: openbaar en niet-openbaar. Waar ze van elkaar verschillen, worden de extra stappen voor de niet-openbare procedure met a, b en c aangegeven.

Stap 4.

Kies een gunningscriterium

- Er zijn twee gunningscriteria: de laagste prijs en de economisch voordeligste inschrijving.
- Voor het verwezenlijken van sociale en milieuvriendelijke doelstellingen is de laatste optie de meest geëigende. De mogelijkheden tot het stellen van nauwkeurig omschreven eisen zijn hierbij veel talrijker dan bij die van de laagste prijs. Voor elk van de eisen die u stelt, geeft u met een coëfficiënt aan hoe zwaar u de eis wilt meewegen in de beoordeling, oftewel hoe belangrijk u hem vindt. U gunt de opdracht aan de aanbieder die het meest aan uw eisen tegemoetkomt én dit voor de laagste prijs kan doen.

Stap 5.

Stel een goed bestek samen

- *Algemeen:* Als u de aanbestedingsprocedure goed en rechtmatig wilt doorlopen, is het van belang dat u vooraf bedenkt wat u wilt bereiken. Is de prijs voor u doorslaggevend of wilt u via de opdracht ook andere beleidsdoelstellingen (helpen) verwezenlijken? Bij complexere opdrachten is het 't overwegen waard om een selectie- en gunningsteam aan te stellen.
- Vooral ook als u de speelruimte in de uitvoeringsfase (geen onderdeel van de procedure) wilt benutten, moet u van tevoren helder voor ogen hebben wat u wilt. Uw eisen dienen vanaf de start van de procedure duidelijk en transparant zijn. Ze behoren stuk voor stuk in het bestek en in de algemene documenten te worden beschreven; anders verliest de procedure zijn rechtsgeldigheid.

- Stel uzelf dus in een vroeg stadium de vraag wat uw eisen zijn met betrekking tot kwaliteit, technische waarde, esthetische en functionele kenmerken, gebruikskosten, rentabiliteit, klantenservice, technische bijstand en leverings- en uitvoeringstermijn.
- *Milieuaspecten*: Bedenk daarnaast ook welke milieutechnische eigenschappen u van het product verlangt. U kunt dit doen door een basisbeschrijving van de dienst, levering of het werk te geven, maar u kunt ook de verlangde prestaties beschrijven. Zo kunt u eisen dat het energieverbruik efficiënt is of de afvalverwerking milieuvriendelijk.
- Breng uw eisen tot uiting in meetbare technische specificaties. Die kunnen verschillende vormen aannemen, zoals Europese normen (EN) of (inter)nationale normen. Milieunormen mogen in de technische specificaties worden opgenomen. Deze zijn vaak verwerkt in een milieukeursysteem. Dat milieukeursysteem mag dus wel worden genoemd, maar van een inschrijver mag niet worden geëist dat hij volgens dat specifieke keurmerk is geregistreerd; gelijkwaardige systemen moeten ook mogelijk zijn.
- Op voorwaarde dat de Verdragsbeginselen van vrij verkeer van goederen en diensten en non-discriminatie worden geëerbiedigd, mag u in de technische specificaties aangeven van welk materiaal een product is gemaakt en op welke manier het geproduceerd moet worden.
- *Sociale aspecten*: U kunt met de opdrachtverstrekking ook willen bijdragen aan verbetering van de sociale en/of sociaal-economische situatie in uw gemeente of provincie. Denk aan het verlagen van de (langdurige) werkloosheid van met name kansarmen en/of personen met een (arbeids)handicap of aan de jeugdwerkloosheid.
- De eisen die u hierbij stelt, moeten wel in verhouding tot de opdracht staan. Zo kunt u niet van een aanbieder verlangen dat hij een bepaald bedrag aan een sociaal doel schenkt. Wel kunt u bijvoorbeeld eisen dat een percentage van de aanneemsom in leerlingbouwplaatsen wordt geïnvesteerd, dat de opdrachtnemer langdurig werklozen inschakelt of dat een beroepsopleiding op de werkplek wordt gegeven.
- Als u meer dan de helft van uw opdracht (meestal een dienst) wilt voorbehouden aan arbeidsgehandicapten, dan biedt artikel 19 Bao u de mogelijkheid om de opdracht in zijn geheel te gunnen aan een sociale werkplaats. U moet dan wel een gewone Europese aanbestedingsprocedure volgen waarbij alle (Europese) werkvoorzieningschappen de mogelijkheid moeten krijgen om de opdracht te winnen. U mag die dus niet voorbehouden aan uw (eigen) plaatselijke werkvoorziening.

Stap 6.

Registreer uw aanbestedingsprocedure

- Wanneer uw opdracht boven de daarvoor geldende drempelwaarde komt en dus volgens de Bao wordt aanbesteed, dient u de aanbesteding voor publicatie toe te zenden aan het Bureau voor Officiële Publicaties van de Europese Unie. Dat doet u elektronisch naar: <http://simap.eu.int>.
- Het kan aanbeveling verdienen om uw aanbesteding een label mee te geven dat expliciet naar het sociale of ecologische aspect van de opdracht verwijst: milieuvriendelijk reinigen, organische catering of energie-efficiënt bouwen bijvoorbeeld. Of: Max Havelaar-koffie of een koffie die onder een soortgelijke voorwaarden is geproduceerd.

Stap 7.

Zend de stukken toe

De publicatie leidt tot verzoeken van geïnteresseerde aanbieders om nadere informatie over de opdracht. U moet het bestek en de bijbehorende stukken binnen zes dagen na ontvangst van zo'n verzoek toesturen.

Stap 8.

Belangstellenden schrijven zich in

Bij een openbare aanbesteding moet u aanbieders minimaal 52 dagen de tijd geven om in te schrijven. Bij de niet-openbare procedure is die termijn 37 dagen.

Besteedt u uw opdracht elektronisch aan, dan zijn die termijnen korter. Heeft alleen de publicatie elektronisch plaats, dan gaan er zeven dagen van de termijnen af. Zijn ook de aanbestedingsstukken voor iedereen elektronisch toegankelijk, dan zijn die termijnen vijf dagen korter.

Stap 9.

Beoordeel de aanbieders

- Om vast te stellen of een aanbieder de opdracht kan uitvoeren, bevat de Bao voorschriften die betrekking hebben op de (rechts)persoon van de onderneming, op zijn financiële en economische draagkracht en op zijn technische bekwaamheid. Een aanbieder kan bijvoorbeeld worden uitgesloten van deelneming omdat hij geen sociale premies of belasting heeft afgedragen. Met betrekking tot milieuaspecten kan een aanbieder bijvoorbeeld worden uitgesloten als hij de milieuwet of -regulering heeft overtreden en dit zijn beroepsmoraliteit in het gedrang brengt. Bij beoordeling van de technische bekwaamheid van een aan-

bieder mag de aanbestedende dienst rekening houden met diens ‘sociale draagkracht’. Dit begrip heeft betrekking op de sociale verantwoordelijkheid van bedrijven; tegenwoordig aangeduid met de term ‘maatschappelijk verantwoorde onderneming’.

- In dit stadium beoordeelt u of de aanbieder aan deze voorschriften voldoet. De mogelijkheid een aanbieder uit te sluiten, is facultatief. Lidstaten beslissen zelf of ze uitsluiting verplicht stellen of niet. In het ontwerp voor de nieuwe Aanbestedingswet wordt gesproken van een verplichte integriteitstoets, maar of dat door de Tweede Kamer wordt goedgekeurd, valt nog te bezien. De meeste andere landen kennen deze toets namelijk niet. Voldoet een aanbieder niet aan de voorschriften, dan kunt (of moet) u hem van deelneming uitsluiten.
- Soms stellen aanbestedende diensten aanvullende eisen aan aanbidders die niet in verhouding staan tot de opdracht. Hiervan blijken met name MKB-bedrijven de dupe te zijn. Vanwege deze disproportionele eisen zien zij de opdracht vaak – naar hun mening ten onrechte – aan hun neus voorbij gaan. Om ook het MKB een eerlijke kans te geven, wordt daarom geadviseerd een redelijke ratio vast te stellen waarmee de economische en financiële draagkracht van een gegadigde kan worden beoordeeld.

Stap 9a. Selecteer tenminste vijf aanbidders

Uit de aanbidders selecteert u er minimaal vijf die het meest aan uw eisen voldoen.

Stap 9b. U nodigt de geselecteerde aanbidders uit tot inschrijving.

De (minimaal) vijf aanbidders die u hebt uitgekozen, stuurt u een schriftelijke uitnodiging om in te schrijven. U doet dat gelijktijdig en stuurt het bestek en de bijbehorende stukken mee.

Stap 9c. Aanbidders schrijven zich in

De geselecteerde aanbidders schrijven zich in. Daarvoor moet u ze minimaal veertig dagen de tijd geven.

Stap 10.

Kies de beste aanbidding

- U hebt alle aanbiedingen binnen en kunt ze nu naast uw eisenpakket leggen. Hebt u voor het gunningscriterium ‘laagste prijs’ gekozen, dan is de beslissing simpel: de laagste inschrijver krijgt de opdracht.
- Om de totale kosten van een opdracht te beoordelen, kunt u ervoor

kiezen om niet alleen de aankoopprijs in ogenschouw te nemen, maar ook het in eigendom hebben (het onderhoud) en het verwijderen van het product. Dit wordt de kostenberekening over de gehele levenscyclus genoemd. Deze berekening heeft als voordeel dat ook eventuele besparingen op water- en energiegebruik en op verwijderingskosten zichtbaar worden gemaakt. Er zijn verschillende methoden en technieken op de markt om de kosten van de gehele levenscyclus te berekenen.

- Hebt u gekozen voor het gunningscriterium 'economisch voordeligste', dan is de beoordeling complexer. Vergelijk de inhoud van de aanbiedingen op de verschillende aspecten die u eerder hebt geformuleerd en ken er de coëfficiënten aan toe. De aanbieder met de beste score krijgt de opdracht.

Stap 11.

Respecteer het Alcatel-arrest

In het Alcatel-arrest is bepaald dat een aanbieder die de opdracht niet krijgt, bezwaar moet kunnen maken voordat de gunningsovereenkomst tussen winnaar en aanbestedende dienst definitief is gesloten. Deze bezwaartermijn moet minimaal vijftien dagen bedragen. De overeenkomst kan dus uitsluitend worden aangegaan onder de opschortende voorwaarde dat niemand binnen de gestelde termijn bezwaar aantekent. Pas als de termijn is verstreken, wordt de overeenkomst onvoorwaardelijk.

Als aanbestedende dienst stuurt u de winnaar van de procedure dus een gunningsbericht onder voorwaarde. Aan de verliezers stuurt u een afwijzingsbrief waarin u uw keuze motiveert; u legt uit waarom de offerte van de winnaar beter was dan die van de verliezers. In deze afwijzingsbrief wijst u op de bezwaarmogelijkheid en de termijn daarvoor.

Omdat het Alcatel-arrest niet in alle gevallen effectief blijkt te zijn, diende de Europese Commissie half mei 2006 een voorstel in om bij Europese aanbestedingen een algemene bezwaartermijn van tien kalenderdagen verplicht te stellen.

Stap 12.

Gun de opdracht

Is de bezwaartermijn verstreken en heeft niemand zich gemeld, dan gunt u de opdracht officieel aan de winnaar. U maakt een procesverbaal van de gunning op, waarin u aangeeft aan wie u de opdracht gunt, onder welke voorwaarden en tegen welke prijs.

Bericht van de gunning zendt u, wederom elektronisch, aan het Bureau

voor Officiële Publicaties: <http://simap.eu.int>. De gunning wordt uiterlijk 48 dagen na de gunningsdatum in het Supplement op het Publicatieblad gepubliceerd.

Stap 13.

Maak afspraken over de uitvoering

In deze fase maakt u met de winnende aanbieder afspraken over de uitvoering van de opdracht. De eisen die u daaraan stelt, moeten – zoals al eerder is gesteld – in het bestek en de algemene documenten bekendgemaakt zijn aan alle aanbieders. U kunt in deze fase dus geen eisen toevoegen.

- *Algemeen:* In principe staat het u vrij elke gewenste uitvoeringsvoorwaarde overeen te komen, voorzover deze niet door ‘de wet’ is uitgesloten. Zo moet u het EG-recht in ieder geval naleven en mag u aanbieders uit andere lidstaten niet discrimineren. Aan de eisen die u omtrent de uitvoering stelt, moeten in principe alle inschrijvers kunnen voldoen. Het mogen geen verholde technische specificaties of gunningscriteria zijn en ze mogen ook niet leiden tot discriminatie ten gunste van contractanten uit een bepaalde lidstaat.
- *Sociale aspecten:* Voorbeeld van een uitvoeringsvoorwaarde is de eis dat de opdrachtnemer een bepaald aantal of een percentage (langdurig) werklozen of jongeren inzet. Of: de verplichting om maatregelen te nemen teneinde gelijke kansen voor mannen en vrouwen te creëren. Of: de etnische of raciale diversiteit te vergroten. Of: de verplichting om te voldoen aan ILO-verdragen. Of: een verplichting om een aantal mensen met een handicap te werven voor de uitvoering.
- *Ecologische aspecten:* Ook voor het realiseren van milieudoelstellingen biedt de uitvoeringsfase diverse mogelijkheden. Zo kunt u eisen stellen met betrekking tot het vervoer van producten en werktuigen naar de plaats van uitvoering, bijvoorbeeld in recycleerbare containers. Ook aan de uitvoering van een dienst kunt u voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld dat doseringsindicatoren worden gebruikt voor de juiste hoeveelheden. Ander voorbeeld: eisen aan de verwijdering van gebruikte producten of verpakkingen (bijvoorbeeld dat ze gerecycleerd worden). Of dat het uitvoerend personeel wordt voorgelicht over de gevolgen van hun werk voor het milieu en over het milieubeleid van de overheidsdienst waarvoor ze werken.

De uitdaging: aanbesteden in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

Bij het schrijven van deze brochure is de WMO nog in behandeling in de Eerste Kamer. Het is echter vrijwel zeker dat de wet per 1 januari 2007 wordt ingevoerd.

Door de systematiek van de WMO zullen gemeenten vanaf dat moment ook de lokale zorg- en welzijnsdiensten veelal moeten aanbesteden. Dat deden zij al met de voorzieningen die voortkwamen uit de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg), maar op het terrein van bijvoorbeeld drugshulpverlening en maatschappelijk werk is dit nieuw. Daarbij is een aantal punten van belang.

Ten eerste verandert de rol van de gemeente. Voorheen stelde de gemeente vooral een lokaal zorg- en welzijnsbeleid vast en subsidieerde zij de instellingen die dit beleid uitvoeren. Dat kon omdat veelal gebruik werd gemaakt van doeluitkeringen. Dat is niet langer het geval, waardoor gemeenten nu met algemene middelen de zorg- en welzijnsdiensten moeten inkopen via aanbestedingen.

De rol van de gemeente wordt dus uitgebreid. Naast beleidsmaker wordt zij ook facilitator. Om die tweede rol goed te kunnen vervullen is niet alleen kennis van beleid en aanbestedingsrecht nodig, maar ook gedegen kennis van de materie die ingekocht gaat worden. Laat u daarin dan ook adviseren.

Deze roluitbreiding biedt een prachtige kans om maatschappelijk verantwoord aan te besteden. Ingevolge de WMO zullen gemeenten in totaal zo'n 1 miljard euro aan huishoudelijke verzorging moeten inkopen. Het mes kan daarbij aan twee kanten snijden. Wanneer u eist dat de opdracht wordt uitgevoerd met behulp van langdurig werklozen of met de inzet van stageplaatsen, doet u niet alleen een goede aankoop, maar draagt u ook bij aan de reïntegratie van werklozen.

Ten tweede is het van belang de aanbesteding op zich niet tot doelstelling te verheffen. Consulteer vooraf de belanghebbende burgers zodat u inkoop wat de burger nodig heeft. Een gezinsverzorgster bijvoorbeeld die niet alleen kookt en poetst, maar ook om mensen geeft. Of een speeltuin waarin de toestellen niet alleen aan de veiligheidseisen voldoen, maar die kinderen ook uitdaagt om creatief te zijn en zich uit te leven. Maak vooraf verantwoorde beleidskeuzes, bijvoorbeeld over budgetten voor prestatievelden, om helder te krijgen wat u kunt besteden. Ga vooraf ook in gesprek met lokale aanbieders zodat u weet wat zij u

kunnen bieden (een marktanalyse). Een rechtmatige, maar zeer zeker ook doelmatige aanbesteding is het beste middel om de lokale zorg- en welzijnsvraag te bedienen.

Tenslotte kunt u de voorbeelden uit deze brochure gebruiken om uw aanbestedingen in zorg en welzijn ook maatschappelijk verantwoord en milieuvriendelijk in te richten. En dat is de wijze waarop een marktwerkinginstrument als aanbesteden voor burgers het best tot zijn recht komt.

INFORMATIEVE SITES

Wilt u zich verder verdiepen in het onderwerp van Europees aanbesteden, surf dan ook eens naar onderstaande informatieve sites over overheids-aanbestedingen:

www.aanbestedingenonline.nl Op deze site staat een handig aanbestedingsdraaiboek dat de procedure stap voor stap behandelt.

www.aanbestedingsmonitor.nl Deze site is in aanbouw, maar bevat al allerlei statistische informatie over aanbestedende diensten.

www.senternovem.nl/duurzaaminkopen Deze site biedt een handige elektronische toolkit voor aanbestedende diensten. De toolkit stelt ze in staat op eenvoudige wijze een duurzame aankoop te doen.

www.duurzaamuitbesteden.nl Lijkt veel op bovengenoemde site, maar dan gericht op alle ondernemingen die werkzaamheden uitbesteden.

www.europadecentraal.nl Onafhankelijk kenniscentrum over Europees recht, waaronder aanbestedingsrecht.

www.nevi.nl De website van de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement. Behandelt het traject van aanbesteding als onderdeel van het meer omvattende inkoopproces.

www.ovia.nl Portal voor overheidsinkopen en –aanbestedingen. Bevat verschillende voorbeelddocumenten en de gemeentelijke inkooptoolkit. Een handig programma dat aanbestedende diensten door alle fasen van het traject loodst.

www.aanbestedingsrecht.org Site van de Nederlandse Vereniging van Aanbestedingsrecht met voornamelijk juridisch-technische informatie.

In deze brochure geven PvdA-Europarlementariërs Max van den Berg en Ieke van den Burg aan hoe lokale bestuurders de Europese aanbestedingsregels kunnen gebruiken om sociaaldemocratisch beleid te maken. Een case verduidelijkt hoe maatschappelijk verantwoord aanbesteden in de praktijk werkt.

Deze brochure is verkrijgbaar bij de Nederlandse delegatie in de sociaaldemocratische fractie van het Europees Parlement (www.pesdelegatie.nl). Hij is tevens als bijlage bij het juni-nummer van Lokaal Bestuur 2006 gevoegd.

