

HANDREIKING VOOR
EEN COLLEGE BESLUIT
INZAKE INKOOP
EN AANBESTEDING

Handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding



September 2004

Colofon

Deze handreiking is opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Kenniscentrum Europa decentraal.

Hoewel bij deze uitgave de uiterste zorg is nagestreefd, kunnen de auteurs noch de rechthebbenden enige aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele (druk-)fouten en/of onvolledigheden.

Exemplaren van deze handreiking zijn door decentrale overheden en belangstellenden gratis te bestellen bij:

Kenniscentrum Europa decentraal
Prins Mauritsplein 28b
2582 ND Den Haag
T: (070) 3381090
F: (070) 3381099
E: info@europadecentraal.nl

Deze handreiking wordt ook aangeboden via de volgende websites:
www.minbzk.nl/iflo
www.europadecentraal.nl

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Inleiding	5
Aanleiding opstellen handreiking	5
Doelstelling en doelgroep handreiking	5
Achtergrond opstellen handreiking	6
Toenemend bewustzijn relevante Europese wet- en regelgeving	7
Streven naar bestuurlijke en ambtelijke integriteit	8
Streven naar een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid	8
Deel 1: proces van inkopen en aanbesteden	9
1 Het inkoopproces	9
1.1 Algemeen	9
1.2 Organisatie van het inkoop- en aanbestedingsproces	10
1.3 Organisatorische inpassing inkoopfunctie	11
2 Opstellen collegebesluit inkoop en aanbesteding	12
2.1 Algemeen	12
2.2 Stap 1: bepaal doelstellingen inkoop- en aanbestedingsbeleid	13
2.3 Stap 2: stel een nota inzake inkoop- en aanbestedingsbeleid op	14
2.4 Stap 3: richt een gecoördineerde inkoopfunctie in	14
2.5 Stap 4: richt een centrale adviesfunctie aanbesteden in	15
2.6 Stap 5: leg vast dat achteraf en steekproefsgewijs interne controle plaatsvindt	16
2.7 Stap 6: leg de beslissingsbevoegdheden vast	16
2.8 Stap 7: bepaal de te hanteren aanbestedingsprocedures	17
2.9 Stap 8: leg vast dat er een aanbestedingsreglement wordt opgesteld	19
2.10 Stap 9: leg een verbod op het splitsen van opdrachten vast	19
2.11 Stap 10: bepaal wanneer dooronderhandeld mag worden	20
2.12 Stap 11: bepaal wanneer nacalculatie plaats dient te vinden	21
2.13 Stap 12: leg vast wanneer de NMa ingeschakeld moet worden	21
2.14 Stap 13: leg vast wanneer in het kader van de Wet BIBOB advies moet worden gevraagd	21
2.15 Stap 14: leg vast of inschrijvingskosten worden vergoed	21
2.16 Stap 15: bepaal dat er aanbestedingsdossiers moeten worden aangelegd	22
2.17 Stap 16: stel verplicht dat medewerkers een checklist Europees aanbesteden hanteren	22
2.18 Stap 17: stel vast dat geconstateerde fouten en adviezen opvolging vinden	22
2.19 Stap 18: leg vast dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek moet worden geëvalueerd	22
Deel 2: wet- en regelgeving inkopen en aanbesteden	23
3 Relevante wet- en regelgeving voor inkopen en aanbesteden	23
3.1 Algemeen	23
3.2 Europese aanbestedingsregels	24
3.2.1 Algemeen	24
3.2.2 Drempelbedragen	25
3.2.3 Wijze van publiceren	26
3.2.4 Aanbestedingsprocedures	26
3.2.5 Selectie- en gunningscriteria	27
3.2.6 Risico's van niet-naleven	29

4	<i>Recente ontwikkelingen wet- en regelgeving voor inkoop en aanbesteden</i>	30
4.1	Europese ontwikkelingen	30
4.1.1	Europese Commissie: ook voor opdrachten beneden de Europese drempelwaarden geldt een passende wijze van openbaarmaking	30
4.1.2	Één geïntegreerde richtlijn voor leveringen, diensten en werken	31
4.1.3	Wijziging CPV codes	32
4.2	Nationale ontwikkelingen	32
4.2.1	Dwingend uniform aanbestedingskader	32
4.2.2	Aanpassing UAR's	33
4.2.3	Beleidsregels integriteit	33
	<i>Bijlage 1: Voorbeeld collegebesluit</i>	35
	<i>Bijlage 2: Opzet aanbestedingsdossier</i>	41
	<i>Bijlage 3: Checklist Europees aanbesteden</i>	43
	<i>Bijlage 4: Voor- en nadelen belangrijkste Europese aanbestedingsprocedures</i>	49
	<i>Bijlage 5: Relevante referenties en internet-sites</i>	50
	<i>Bijlage 6: Samenstelling werkgroep</i>	51

Inleiding

Aanleiding opstellen handreiking

In de Wet dualisering gemeentebestuur is opgenomen dat gemeenteraden drie verordeningen vaststellen die van belang zijn voor de financiële functie van de gemeente. Eén van die verordeningen is de financiële verordening die wordt voorgeschreven in artikel 212 Gemeentewet. Voor provincies wordt deze financiële verordening voorgeschreven in artikel 216 Provinciewet.

Voor u ligt de door de werkgroep interne procedure steunverlening en aanbestedingen ontwikkelde handreiking voor een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding. Een collegebesluit dat dient ter uitvoering van de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet, respectievelijk artikel 216 Provinciewet, meer in het bijzonder artikel 27 uit de modelverordening in de Handreiking voor de financiële en controleverordeningen^{1,2}. Artikel 27 luidt:

Het college draagt zorg voor en legt (in een besluit) vast de interne regels (protocol) voor de inkoop en aanbesteding van werken en diensten. De regels waarborgen dat wordt gehandeld in overeenstemming met de regels terzake van de Europese Unie.

In het artikel wordt niet expliciet gesproken over de inkoop en aanbesteding van leveringen; dit onderwerp valt echter uiteraard ook onder het bereik van artikel 27.

Artikel 27 regelt (in een duale context) de relatie gemeenteraad – college van burgemeester en wethouders. Alhoewel de handreiking zich specifiek richt op gemeenten, is de handreiking ook bruikbaar voor provincies. Artikel 27 kan dus ook worden gebruikt om (in een duale context) de relatie provinciale staten – college van gedeputeerde staten te regelen. Waar het de taak van de werkgroep betref gaat het om de "uitvoering", de zekerstelling dat aan artikel 27 voldaan kan worden. Het betreft hier de relatie college - ambtelijke organisatie.

Doelstelling en doelgroep handreiking

Doelstelling van deze handreiking is handvatten aan te reiken voor het nemen van een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding. Het collegebesluit moet ervoor zorgen dat in de besluitvorming van de provincie dan wel gemeente tijdig op verantwoorde wijze aandacht is voor naleving van de Europese aanbestedingsregels. Daartoe dient het collegebesluit duidelijke regels te verschaffen op het gebied van de Administratieve Organisatie/Interne Controle inzake inkoop en aanbesteding. Tevens dient het collegebesluit de basisregels voor het Europees aanbesteden van opdrachten te bevatten. Doelstelling van de handreiking is nadrukkelijk niet om een (uitputtend) overzicht te geven van alle noodzakelijke elementen van een (professioneel) inkoop- en aanbestedingsbeleid³.

¹ Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen artikel 212, 213, 213a Gemeentewet, VNG uitgeverij, Den Haag, 2003.

² Voor het onderwerp subsidieverstrekking en steunverlening (artikel 28 modelverordening) is een separate handreiking ontwikkeld. Deze is te bestellen bij kenniscentrum Europa decentraal (www.europadecentraal.nl).

³ Zie hiervoor de handreiking Verdien aan besteden. Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden, VNG uitgeverij, Den Haag, 2003.

Organisatiebesluit

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft ter uitvoering van artikel 160 van de Gemeentewet en de artikelen 5, 14 en 26 van de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet een tweetal voorbeelden ontwikkeld van organisatiebesluiten. Gemeenten (en ook provincies) kunnen er eventueel voor kiezen om de regels op het gebied van de Administratieve Organisatie/Interne Controle inzake inkoop en aanbesteding op te nemen in een bijlage bij het organisatiebesluit. De regels kunnen dan worden vervat in een uitvoeringsbesluit.

Om de hiervoor genoemde doelstelling te bereiken wordt in de handreiking aandacht besteed aan de volgende aspecten:

1. *de procedurele kant*: hoe organiseer ik dat er binnen de organisatie tijdig aandacht is voor de vraag of en hoe er Europees moet worden aanbesteed en hoe organiseer ik dat daarover een verantwoorde beslissing wordt genomen?; hoe organiseer ik de interne controle?; wat is de rol van de accountant?
2. *de juridische kant*: hoe beoordeel ik of Europees aanbesteed moet worden en wat zijn de gevolgen daarvan?
3. *de financiële kant*: wat zijn de financiële risico's, hoe breng ik die in kaart, welke voorzieningen moet ik treffen en hoe begroot en verantwoord ik die?

De procedurele kant komt aan de orde in deel 1 (hoofdstukken 1 en 2) van deze handreiking, terwijl in deel 2 (hoofdstukken 3 en 4) de juridische en financiële kanten aan de orde komen.

Tot de *doelgroep* van deze handreiking behoren naast de colleges van gedeputeerde staten en de colleges van burgemeester en wethouders, de provinciale staten en de gemeenteraden. Ook de diverse ambtenaren van een provincie of gemeente die op welke manier dan ook (beleidsmatig, beheersmatig, controlematig) te maken hebben met inkoop en aanbesteding behoren tot de doelgroep.

De handreiking kan uiteraard ook worden gebruikt door provincies en gemeenten die niet het eerdergenoemde artikel 27 in hun verordening hebben opgenomen, maar wel een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding willen nemen. Met het nemen van een dergelijk besluit inzake inkoop en aanbesteding is een provincie of gemeente er natuurlijk nog niet. Om alle medewerkers op de hoogte te stellen van het besluit, is het van groot belang dat er goede voorlichting plaatsvindt. Ook kan het noodzakelijk zijn bepaalde medewerkers relevante opleidingen te laten volgen. Tevens is het wellicht nodig om mensen met een bepaalde expertise aan te nemen. Ten slotte dient op basis van het besluit een inkoop- en aanbestedingsbeleid te worden gevormd (vast te leggen in een nota).

Achtergrond opstellen handreiking

Deze handreiking is ook opgesteld in verband met de groeiende aandacht binnen de overheid voor inkopen en aanbesteden. Deze groeiende aandacht heeft verschillende redenen. Deze redenen worden hierna gegeven en toegelicht.

Toenemend bewustzijn relevante Europese wet- en regelgeving

Overheidsorganisaties zijn zich steeds meer bewust van de relevante Europese wet- en regelgeving. Dit houdt om te beginnen verband met een verhoogde controle op de naleving. Op basis van artikel 213 van de Gemeentewet, respectievelijk artikel 217 van de Provinciewet, alsmede op basis van het Besluit accountantscontrole provincies en gemeenten (Staatsblad 2003, nr. 362), moet de accountant namelijk met ingang van de jaarrekening 2004 onder andere toezien op de rechtmatigheid van de provinciale en gemeentelijke uitgaven. Een toets op naleving van de Europese aanbestedingsregels zal onderdeel gaan uitmaken van de accountantscontrole. Niet-rechtmatig gedane aanbestedingen kunnen bij overschrijding van de vastgelegde goedkeuringstoleranties leiden tot een niet-goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening. Het soort niet-goedkeurende verklaring hangt af van de omvang van de fouten in de jaarrekening of van de omvang van de onzekerheden in de controle. Indien bijvoorbeeld de omvang van de fouten in de jaarrekening, uitgedrukt als percentage van de totale lasten, meer bedraagt dan 1% en minder dan 3%, zal er een accountantsverklaring met beperking worden afgegeven. Indien het percentage gelijk is aan of meer dan 3% bedraagt, zal een afkeurende verklaring volgen.

Naleving Europese aanbestedingsregels belangrijk probleem volgens accountants

In 'Een boekje 'open' over rechtmatigheid'⁴ geeft accountants- en adviesbureau Deloitte aan dat het toetsbaar naleven van aanbestedingsbeleid (ook EU) één van de probleemgebieden zal zijn in het kader van de rechtmatigheidscontrole. Deloitte geeft aan dat het belangrijk is dat de gemeente of provincie onder meer op dit gebied een eerste zelfevaluatie uitvoert en de bevindingen daarvan terugkoppelt met haar accountant. Dan kunnen eventueel nog correcties met terugwerkende kracht worden doorgevoerd. Deloitte en ook andere accountantsorganisaties zijn inzake de rechtmatigheid echter somber over het aantal goedkeurende verklaringen dat afgegeven zal kunnen worden. Niet-naleving van de Europese aanbestedingsregels kan volgens de accountantsorganisaties hiervan een belangrijke oorzaak zijn.

Verder staat naleving van de relevante Europese wet- en regelgeving op het moment van het schrijven van deze handreiking hoog op de (politieke) agenda, omdat uit onderzoek dat het ministerie van Economische Zaken (EZ) heeft laten uitvoeren blijkt dat over het jaar 2002 de Europese aanbestedingsrichtlijnen door de onderzochte Nederlandse aanbestedende diensten in hoge mate niet worden nageleefd⁵. Gemeenten scoren samen met HBO-instellingen met 9% het slechtst gemeten *naar aantallen* vereiste aanbestedingen. Voor provincies ligt het nalevingspercentage aanzienlijk hoger; met 29% scoren de provincies een tweede plaats. Naar *uitgaven* delen gemeenten met de politieregio's de vijfde plaats met een nalevingspercentage van 31%. Provincies bezetten met 44% wederom een tweede plaats.

Ten slotte zijn voor veel overheidsorganisaties de voordelen van het volgen van de Europese wet- en regelgeving steeds duidelijker geworden: kostenbesparingen, betere kwaliteit van de opdracht en van het verkregen product en een maximaal transparant, objectief en non-discriminatoir inkoopproces.

4 Een boekje 'open' over rechtmatigheid, Deloitte, Rotterdam, 2004.

5 Nalevingsmeting Aanbesteden 2002, Significant, Barneveld, 2004.

Kostenbesparingen door (Europese) aanbesteding

Uit diverse bronnen blijkt dat (Europese) aanbesteding van overheidsopdrachten tot aanzienlijke kostenbesparingen kan leiden. Domberger en Jensen⁶ concluderen aan de hand van 203 empirische studies dat aanbesteding gemiddeld een kostenbesparing oplevert van 20% tot 30%.

Gemeentewerken Rotterdam heeft voor de periode 1980 – 1997 jaarlijks besparingen van gemiddeld 14,4% gerealiseerd door middel van (Europese) aanbesteding van opdrachten.

De gemeente Eindhoven hoopt vanaf 2005 door professionalisering van de inkooporganisatie en het in dat kader meer (Europees) aanbesteden van opdrachten een besparing op de inkoop te realiseren van in elk geval € 5,8 miljoen op een totaal inkoopvolume van € 157 miljoen.

Streven naar bestuurlijke en ambtelijke integriteit

De groeiende aandacht voor inkopen en aanbesteden binnen de overheid is verder een gevolg van het streven naar bestuurlijke en ambtelijke integriteit. Het handelen van bestuurders en ambtenaren mag de integriteit van de overheid als inkoopende partij niet schaden. Het is daarom van groot belang dat overheidsinkopen zoveel mogelijk openbaar zijn te controleren. Een helder inkoop- en aanbestedingsbeleid, vastgesteld op bestuurlijk niveau, draagt daar sterk aan bij. Iedere lokale en regionale overheid moet zich tot doel stellen een integere en doelmatige inkoop te zijn. Met integer wordt bedoeld handelend volgens de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onder meer openbaarheid, objectiviteit en zorgvuldigheid). Bij doelmatig gaat het om het efficiënt inzetten van publieke middelen. Wil een overheidsorganisatie deze doelstellingen kunnen bereiken, dan kan zij niet zonder een helder inkoop- en aanbestedingsbeleid. In dit beleid kan de overheidsorganisatie onder meer vastleggen welke uitgangspunten en procedures zij hanteert bij inkopen en aanbesteden, hoe zij de inkoopfunctie organisatorisch vormgeeft en bijvoorbeeld hoe zij omgaat met leveranciers.

Streven naar een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid

Vanwege de groeiende aandacht voor inkopen en aanbesteden streven steeds meer provincies en gemeenten een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid na. Dit wordt ingegeven door redenen als:

- Overheidsorganisaties hebben een voorbeeldfunctie bij het naleven van de relevante wet- en regelgeving. Bovendien wordt door het correct naleven van de regels het risico van claims en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk teruggedrongen.
- Overheidsorganisaties moeten ook verantwoording afleggen over de besteding van publieke gelden. De doelmatigheid van overheidsinkopen moet aantoonbaar en controleerbaar zijn.

⁶ Contracting out by the public sector, S. Domberger en P. Jensen, Oxford review of economic policy, vol. 13:4, pp. 67-73, 1997.

Deel 1: proces van inkopen en aanbesteden

1 Het inkoopproces

1.1 Algemeen

Inkopen is een procesmatige activiteit die in het algemeen in zeven fasen kan worden onderverdeeld:

Fasen:	Activiteiten
1. <i>inventariseren</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ bepalen behoefte binnen eigen organisatie en aanbod in de markt✓ eventueel inkoop samenwerking zoeken met andere, vergelijkbare organisaties
2. <i>specificeren: het wat?</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ marktonderzoek uitvoeren✓ programma van eisen opstellen✓ inkoopstromen analyseren✓ acties initiëren✓ keuze aanbestedingsprocedure
3. <i>selecteren: het wie?</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ leveranciers selecteren✓ offertes aanvragen✓ offertes beoordelen
4. <i>contracteren: het hoe?</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ onderhandelen✓ (mantel)contracten afsluiten
5. <i>bestellen</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ order plaatsen
6. <i>bewaken</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ contract bewaken✓ individuele bestelling bewaken✓ facturering verifiëren
7. <i>nazorg</i>	<ul style="list-style-type: none">✓ claims afhandelen✓ meer/minder werk afhandelen✓ evaluatie uitvoering opdracht✓ contract herziening opstarten

Inkopen kan kort worden omschreven als alle handelingen waar een externe factuur tegenover staat. De eerste vier hierboven genoemde fasen behoren tot de zogeheten tactische inkoop. Zodra de leveranciers zijn gecontracteerd begint de operationele inkoop. Naast de operationele en tactische inkoop onderscheidt men de strategische inkoop. De strategische inkoop omvat naast het inkoop- en aanbestedingsbeleid bijvoorbeeld ook strategische vraagstukken rondom uitbesteding.

Aanbesteden houdt in de uitnodiging doen aan twee of meer ondernemers om deel te nemen aan een procedure, met als doel het doen van een aanbod (offerte) voor de uitvoering van een opdracht. De verschillende fasen van het tactische inkoopproces (specificeren van de opdracht, selecteren en contracteren van de leverancier) worden in een aanbesteding gestructureerd doorlopen. Doel is om het inkoopproces transparant, objectief en non-discriminatoire te laten verlopen.

De verschillende elementen van het inkoopmodel worden tezamen de inkoopfunctie genoemd. De doelstellingen van de inkoopfunctie hebben betrekking op

- rechtmatigheid: inkopen conform de vigerende wet- en regelgeving;
- doelmatigheid: inkopen op de meest kostenefficiënte manier;
- professionaliteit: inkopen met veel aandacht voor de kwaliteit van het inkoopproces.

In het hart van de inkoopfunctie bevindt zich het inkoopproces. Dit proces slaat de brug tussen de vraag bij de interne klanten (onder meer afdelingen en diensten) en het aanbod in de leveranciersmarkt.

1.2 Organisatie van het inkoop- en aanbestedingsproces

Inzake de relevante beleidsuitgangspunten voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid kan een onderscheid worden gemaakt naar:

- juridische beleidsuitgangspunten;
- ethische en ideële beleidsuitgangspunten;
- economische beleidsuitgangspunten;
- organisatorische beleidsuitgangspunten.

In de VNG-handreiking 'Verdien aan besteden. Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden.' worden voor het opstellen van een beleidsnota inkoop en aanbesteden de volgende organisatorische uitgangspunten genoemd (niet uitputtend):

- inkoopsynergie
 - o bundeling binnen diensten/afdelingen
 - o dienstoverschrijdende bundeling
 - o bundeling met andere (lokale) overheden
- hanteren van een standaardwerkwijze
 - o methoden voor het beoordelen van offertes
 - o gebruik standaardformulieren (inkoopvoorwaarden, offerteaanvraag, enzovoort)
 - o eenduidige registratie en rapportage van inkoopstatistieken
- continu streven naar verbetering door inrichting van een inkoopcontrol functie
- beleg de eindverantwoordelijkheid voor de inkoopfunctie
- benoemen eindverantwoordelijke
- benoemen aanspreekpunt voor vragen en opmerkingen
- beschrijven van de bevoegdheden

In hoofdstuk twee zal worden aangegeven hoe zo concreet mogelijk met name de hierboven genoemde organisatorische uitgangspunten kunnen worden uitgewerkt. Voor een (uitgebreide) uitwerking van de overige relevante uitgangspunten voor het inkoop- en aanbestedingsbeleid en andere relevante punten voor dit beleid, wordt graag verwezen naar de VNG-handreiking. Eerst zal echter kort worden ingegaan op de drie basis organisatievormen voor de inkoopfunctie.

1.3 Organisatorische inpassing inkoopfunctie

In de volgende tabel zijn de drie te onderscheiden basis organisatievormen voor de inkoopfunctie inclusief voor- en nadelen opgenomen.

Inkoopmodel	Kenmerken	Voordelen	Nadelen
Centraal georganiseerde inkoopfunctie	<ul style="list-style-type: none"> • Inkoopexpertise gebundeld • Inkopen lopen verplicht via centrale bureau inkoop 	<ul style="list-style-type: none"> • Inkoopvolumes dienstoverschrijdend bundelen (hoge efficiëntie) • Hoge mate van eenduidigheid en goed inzicht • Betere naleving Europese regels mogelijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan draagvlak (lage effectiviteit) • Star en vertragend
Decentraal georganiseerde inkoopfunctie	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijkheid inkoop decentraal • Geen centrale sturing/coördinatie • Budgethouder koopt zelfstandig in 	<ul style="list-style-type: none"> • Groot draagvlak (hoge effectiviteit) • Flexibel en snel 	<ul style="list-style-type: none"> • Versnippering van de inkopen (lage efficiëntie) • Lage mate van eenduidigheid en slecht inzicht • Kans op slechtere naleving Europese regels
Gecoördineerde inkoopfunctie	<ul style="list-style-type: none"> • Nadruk op gecoördineerd inkopen • Beperkte centrale afdeling inkoop • Centrale afdeling wordt decentraal in inkoopteams ingezet • Centrale afdeling zorgt voor synergievoordelen en beheert contracten 	<ul style="list-style-type: none"> • Combineert voordelen centraal en decentraal model 	<ul style="list-style-type: none"> • Kans op minder efficiënte inkoop • Kleine overheidsorganisaties moeten speciale capaciteit inzetten/aantrekken

De keuze van de organisatievorm is afhankelijk van de beleidsuitgangspunten van het inkoop- en aanbestedingsbeleid.

Vormt volumebundeling alleen binnen de diensten of afdelingen het beleidsuitgangspunt, dan is het decentrale inkoopmodel een logische keuze. Met dit model is de kans echter groot dat geen aggregatie van gelijksoortige opdrachten op het niveau van de gehele provincie of gemeente plaatsvindt (aggregatieplicht), waarmee weer de kans op overtreding van de Europese aanbestedingsregels aanzienlijk wordt vergroot.

Is volumebundeling op centraal niveau het beleidsuitgangspunt, dan is de keuze voor het centrale inkoopmodel voor de hand liggend.

Is ten slotte dienstoverschrijdende volumebundeling het beleidsuitgangspunt, dan is het gecoördineerde inkoopmodel het juiste model. Bij dit model worden dienstspecifieke producten (producten die men binnen één dienst of afdeling inkoopt (zoals infrastructurale werken en maatwerk ICT-applicaties)) decentraal ingekocht en dienstoverschrijdende producten (producten die meerdere diensten of afdelingen inkopen (zoals kantoorartikelen, schoonmaak, uitzendkrachten, software, onderzoeks- en adviesdiensten)) centraal ingekocht.

Een analyse van een aantal recent verschenen nota's inkoop en aanbesteden van zowel provincies als gemeenten, maakt duidelijk dat er tegenwoordig vrijwel zonder uitzondering voor de variant van het gecoördineerde inkoopmodel wordt gekozen. Dit model, net als het gecentraliseerde inkoopmodel, biedt goede garanties dat de Europese aanbestedingsregels daadwerkelijk (kunnen) worden nageleefd. De variant van het gecoördineerde inkoopmodel is dan ook het uitgangspunt geweest voor het volgende hoofdstuk waarin de elementen van een collegebesluit inzake inkoop en aanbesteding aan de orde komen. Met enige aanpassingen kunnen de suggesties in deze handreiking echter ook worden gebruikt door provincies en gemeenten die kiezen voor een gedecentraliseerd of gecentraliseerd inkoopmodel.

2 Opstellen collegebesluit inkoop en aanbesteding

2.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt middels een stappenplan aangegeven welke elementen een collegebesluit op het gebied van inkoop en aanbesteding dient te bevatten om te verzekeren dat in de besluitvorming van de provincie of gemeente tijdig op verantwoorde wijze aandacht is voor naleving van de Europese aanbestedingsregels. Tevens wordt aangegeven welke basisregels voor het Europees aanbesteden van opdrachten het collegebesluit dient te bevatten. Uitgangspunt is dat de betreffende provincie of gemeente heeft gekozen voor het hanteren van een gecoördineerd inkoopmodel.

In bijlage 1 is een voorbeeld collegebesluit opgenomen dat provincies en gemeenten kunnen gebruiken bij het opstellen van hun eigen besluit. **Let wel: alle in het voorbeeld opgenomen artikelen hebben een facultatief karakter. Door de betreffende provincie of gemeente moeten zelf expliciete keuzes worden gemaakt.**

Samengevat ziet het stappenplan er als volgt uit:

Stap	Actie
Stap 1:	bepaal doelstellingen inkoop- en aanbestedingsbeleid
Stap 2:	stel een nota inzake inkoop- en aanbestedingsbeleid op
Stap 3:	richt een gecoördineerde inkoopfunctie in
Stap 4:	richt een centrale adviesfunctie aanbesteden in
Stap 5:	leg vast dat achteraf en steekproefsgewijs interne controle plaatsvindt
Stap 6:	leg de beslissingsbevoegdheden vast
Stap 7:	bepaal de te hanteren aanbestedingsprocedures
Stap 8:	leg vast dat er een aanbestedingsreglement wordt opgesteld
Stap 9:	leg een verbod op het splitsen van opdrachten vast
Stap 10:	bepaal wanneer dooronderhandeld mag worden
Stap 11:	bepaal wanneer nacalculatie plaats dient te vinden
Stap 12:	leg vast wanneer de NMa ingeschakeld moet worden
Stap 13:	leg vast wanneer in het kader van de Wet BIBOB advies moet worden gevraagd
Stap 14:	leg vast of inschrijvingskosten worden vergoed
Stap 15:	bepaal dat er aanbestedingsdossiers moeten worden aangelegd
Stap 16:	stel verplicht dat medewerkers een checklist Europees aanbesteden hanteren
Stap 17:	leg vast dat geconstateerde fouten en adviezen opvolging vinden
Stap 18:	leg vast dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek moet worden geëvalueerd

2.2 **Stap 1: bepaal doelstellingen inkoop- en aanbestedingsbeleid**

In een collegebesluit inzake inkoop- en aanbesteding zal duidelijk vermeld moeten staan welke doelstellingen worden nagestreefd met het provinciaal dan wel gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid. Doelstellingen kunnen bijvoorbeeld zijn:

1. het naleven van de relevante (Europese) wet- en regelgeving;
2. het realiseren van een doelmatig aanbestedingsbeleid;
3. het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke gelden;
4. het streven naar openbaarheid opdat bedrijven gelijke kansen en gelijke behandeling krijgen in het proces van aanbestedingen;
5. het optimaliseren van kostenbeheersing en kwaliteit, in casu het stimuleren van opdrachtnemers tot het aanbieden van de economisch voordeligste aanbieding;
6. het waarborgen van de integriteit van het aanbestedingsproces zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

Doelstellingen gemeente Almere

De gemeente Almere streeft met haar inkoop- en aanbestedingsbeleid de volgende doelstellingen na:

1. bevorderen van de naleving van wet- en regelgeving op het terrein van aanbesteden, zodat het risico van claims en gerechtelijke procedures zoveel mogelijk wordt teruggedrongen;
2. waarborgen van de integriteit bij de aanbesteding, zowel intern als extern;
3. bevorderen van economisch aanbesteden, dat wil zeggen het op zodanige wijze aanbesteden dat een zo efficiënt mogelijke inzet van geldelijke middelen wordt bereikt;
4. verantwoorden van gevolgte aanbestedingsprocedures.

2.3 Stap 2: stel een nota inzake inkoop- en aanbestedingsbeleid op

Op basis van de in de vorige stap bepaalde doelstellingen, kan door het college een nota inzake het provinciale dan wel gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid worden opgesteld, voor zover een dergelijke nota nog niet is opgesteld. In deze nota kunnen de in het besluit geformuleerde regels op het gebied van de Administratieve Organisatie/Interne Controle alsmede de basisregels voor Europees aanbesteden verder worden uitgewerkt.

2.4 Stap 3: richt een gecoördineerde inkoopfunctie in

Om een aantal redenen is het aan te bevelen om een gecoördineerde inkoopfunctie in te richten:

1. om gelijksoortige opdrachten te kunnen aggregeren op het niveau van de provincie of gemeente en om daarmee het risico van handelen in strijd met de Europese richtlijnen te beperken;
2. om schaalvoordelen te bereiken;
3. om de inzet van medewerkers efficiënt over de organisatie te verdelen.

De gecoördineerde inkoopfunctie kan jaarlijks de dienstoverstijgende inkooppakketten identificeren t.b.v. gebundelde inkoop (regiefunctie). Onder dienstoverstijgende inkooppakketten worden verstaan: leveringen, diensten of werken van gelijksoortige aard die door meer dan één dienst ingekocht worden. Deze gebundelde inkoop kan vervolgens plaatsvinden door de gecoördineerde inkoopfunctie. Dienstspectifieke inkooppakketten kunnen decentraal worden ingekocht.

De vormgeving en omvang van de gecoördineerde inkoopfunctie is afhankelijk van de omvang van de organisatie. Voor kleine overheden, bijvoorbeeld een kleine gemeente, kan één functionaris (eventueel in deeltijd) de gecoördineerde inkooptaken vervullen. Met het oog op continuïteit en kennisborging kunnen kleine overheden op dit punt ook samenwerken. Een voorbeeld van een dergelijke samenwerking betreft de Stichting Inkoopbureau West-Brabant.

De stichting toont aan dat door regionale samenwerking (grote) besparingen mogelijk zijn op het gebied van inkoop. Grotere overheden (grote gemeenten en provincies) kunnen behoefte hebben aan een aantal functionarissen die in afdelingsverband fulltime aan gecoördineerde inkooptaken werken. Continuïteit en kennisborging zijn in die situatie gegarandeerd.

Stichting Inkoopbureau West-Brabant

Iedere gemeentelijke organisatie kent een vergelijkbare problematiek op het terrein van inkoop en aanbesteding. Daarom is in september 2000 vanuit de gemeente Moerdijk het initiatief gekomen gemeenten uit de regio bijeen te brengen, om gezamenlijk tegen dit probleem te strijden. Dit heeft geleid tot een voorstel tot oprichting van een Regionaal Inkoopbureau voor West-Brabant. Uiteindelijk is toentertijd door de colleges van elf gemeenten besloten om samen te gaan werken: Geertruidenberg, Drimmelen, Halderbergen, Woensdrecht, Woudrichem, Alphen-Chaam, Etten-Leur, Binnenmaas, Baarle-Nassau, Moerdijk en 's-Gravendeel. Er hebben zich inmiddels ook andere gemeenten bij het samenwerkingsverband aangesloten. Elke gemeente die deelneemt aan het regionaal inkoopbureau is via een door de gemeente aan te wijzen bestuurslid vertegenwoordigd in het bestuur. Het bestuur kent een voorzitter. Het regionaal inkoopbureau bestaat uit een hoofd inkoop/directeur, secretariële ondersteuning en een aantal inkopers. Elke deelnemende gemeente tekent in voor een aantal dagdelen "professionalisering inkoopfunctie" voor een bepaalde periode. Voor het aantal ingetekende dagdelen ontvangt elke deelnemer, naast het fysiek aanwezig zijn van een inkoper in de organisatie, naar rato een aantal inkoopdiensten.

De dienstcontroller of een andere bevoegde ambtenaar (bij kleine overheden) kan als inkoopcoördinator op dienstniveau worden ingeschakeld. Ten behoeve van de identificatie van de behoefte aan dienstoverstijgende inkoop, kunnen de dienstcontrollers of andere verantwoordelijk gestelde functionarissen jaarlijks vóór een bepaalde datum de dienstbestedingsplannen aan de gecoördineerde inkoopfunctie aanleveren. Op basis van de dienstbestedingsplannen enerzijds en de kwantitatieve analyse anderzijds kan de gecoördineerde inkoopfunctie jaarlijks een inkoop jaarplan opstellen. Dit plan kan in concept aan het controllersoverleg of een ander bevoegd gremium worden aangeboden. Na toetsing op de budgettaire consequenties kan het plan ter goedkeuring aan het provinciaal of gemeentelijk management team worden aangeboden.

2.5 Stap 4: richt een centrale adviesfunctie aanbesteden in

Naast het inrichten van een gecoördineerde inkoopfunctie, is het aan te bevelen een centrale adviesfunctie aanbesteden in te stellen. Deze functie kan worden belast met zowel gevraagde als ongevraagde advisering omtrent aanbestedingen. Ook kunnen bij deze functie alle provinciale of gemeentelijke aanbestedingen vanaf een bepaalde waarde worden gemeld en geregistreerd. Hiertoe dient de projectverantwoordelijke functionaris van iedere aanbesteding van een opdracht met een bepaalde geraamde waarde melding te doen aan de centrale adviesfunctie aanbesteden. Gemeld en geregistreerd kunnen worden of het een levering, een dienst of een werk betreft, de aard en de geraamde waarde van de opdracht, welke aanbestedingsprocedure wordt gevolgd en in voorkomend geval op welke uitzonderingsgrond de keuze voor een andere aanbestedingsprocedure dan voorgeschreven is gebaseerd, voorzien van een motivering. De centrale adviesfunctie aanbesteden kan ook een registratie bijhouden van de ervaringen met gekozen leveranciers.

Bij opdrachten met een geraamde waarde – gerekend exclusief BTW – onder de Europese drempel is het verstandig om te bepalen dat de projectverantwoordelijke bij de centrale adviesfunctie aanbesteden advies *kan* inwinnen omtrent de te volgen aanbestedingsprocedure of andere aanbestedingsrechtelijke vragen. Gesteld kan worden dat de functie zonodig ook ongevraagd advies kan uitbrengen. Belangrijk voor het gewicht van de adviezen is om te bepalen dat van het advies slechts kan worden afgeweken op basis van een besluit van de directeur van de betrokken dienst, indien hij daartoe bevoegd is.

Bij opdrachten met een geraamde waarde – gerekend exclusief BTW – gelijk aan of hoger dan de Europese drempel, is het verstandig om te bepalen dat de projectverantwoordelijke *verplicht* is om vóór de start van de aanbestedingsprocedure de aanbestedingsstukken ter toetsing aan de centrale adviesfunctie aanbesteden voor te leggen. De functie kan dan toetsen of de stukken voldoen aan de Europese regelgeving en het inkoop- en aanbestedingsbeleid en voorts of met de wijze van aanbesteden, waaronder de geformuleerde selectie- en gunningscriteria, een optimaal (economisch) resultaat wordt gewaarborgd.

Na de aanbesteding dient dan, alvorens een gunningsbesluit wordt genomen, het resultaat van de aanbesteding c.q. het gunningsadvies ter toetsing te worden voorgelegd aan de centrale adviesfunctie aanbesteden. Belangrijk voor het gewicht van de adviezen is om te bepalen dat van de adviezen van de centrale adviesfunctie aanbesteden slechts kan worden afgeweken op basis van een besluit van het college van gedeputeerde staten dan wel het college van burgemeester en wethouders. Voorstellen daartoe aan het college dienen vergezeld te gaan van een advies van de concerncontroller of een andere bevoegde ambtenaar.

Voor kleine overheden zal het instellen van een centrale adviesfunctie aanbesteden moeilijk realiseerbaar zijn. Zij kunnen echter bijvoorbeeld een beroep doen op externe expertise. Er kan onder meer contact worden opgenomen met collega-overheden, gespecialiseerde advies- of advocatenbureau's of het Kenniscentrum Europa decentraal⁷. Grote(re) overheden kunnen dit natuurlijk ook doen in geval van complexe opdrachten. Er kan ook voor worden gekozen om de taken van de gecoördineerde inkoopfunctie en de centrale adviesfunctie aanbesteden te combineren in één functie. Hierbij dient echter wel het principe van functiescheiding in acht te worden genomen. Ook dient beseft te worden dat inkopen een andere deskundigheid vergt dan adviseren over aanbesteden.

Gemeente Nijmegen heeft gekozen voor een combinatie van gecoördineerde inkoopfunctie en centrale adviesfunctie

De gemeente Nijmegen heeft gekozen voor een gecoördineerd inkoopmodel. In dit model blijft de verantwoordelijkheid voor het inkopen (en derhalve ook het aanbesteden) bij de verschillende directies. Voor directie-overstijgende inkoop alsmede indien er behoefte bestaat aan ondersteuning bij directie-gerelateerde inkoop wordt een beroep gedaan op het bureau Inkoopcoördinatie, een onderdeel van de afdeling Bedrijfsvoering van de Directie Stadsbedrijven. Dit bureau heeft de navolgende taken:

- inkoopcoördinatie bij directie-overstijgende inkoopprojecten;
- inkoopondersteuning bij directie-gerelateerde inkoop;
- inkoopcontrol: periodieke rapportage over het inkoopbeeld van de totale organisatie;
- initiëren van verbetertrajecten: het op basis van de inkoopcontrol aangeven van potentiële verbetertrajecten;
- coördinatiepunt en kenniscentrum bij Europese aanbestedingen;
- aandragen van inkooptools ter verbetering van het gemeentelijk inkoopproces.

2.6 Stap 5: leg vast dat achteraf en steekproefsgewijs interne controle plaatsvindt

De concerncontroller of een andere bevoegde ambtenaar (bij kleine overheden) bewaakt dat het aanbestedingsproces binnen de kaders van het te nemen besluit inzake inkoop en aanbesteding wordt uitgevoerd. Deze persoon toetst daartoe achteraf en steekproefsgewijs of de voorgeschreven procedurehandelingen (melding bij de centrale adviesfunctie aanbesteden, indiening adviesaanvraag et cetera) hebben plaatsgevonden. Het resultaat van de toets wordt, voorzien van motiveringen en parafen, in het aanbestedingsdossier (zie stap 15) vastgelegd. Externe controle op naleving van de (Europese) aanbestedingsregels zal plaatsvinden door de accountant in het kader van het vanaf de jaarrekening 2004 verplichte rechtmatigheidsonderzoek.

2.7 Stap 6: leg de beslissingsbevoegdheden vast

De aanbesteding van dienstspecifieke opdrachten kan worden geplaatst onder verantwoordelijkheid van de betreffende budgethouder/het college, dan wel een door hem/het college gemandateerde persoon. Uitvoering kan plaatsvinden door ad hoc inkoopteams, bestaande uit medewerkers van de desbetreffende diensten al dan niet met inbreng van de gecoördineerde inkoopfunctie en/of de centrale adviesfunctie aanbesteden.

⁷ <http://www.europadecentraal.nl>.

De aanbesteding van dienstoverschrijdende opdrachten kan worden geplaatst onder verantwoordelijkheid van bijvoorbeeld de algemeen directeur/het college, dan wel een door hem/het college gemandateerde persoon. Uitvoering kan plaatsvinden door multidisciplinaire ad hoc inkoopteams, samengesteld uit medewerkers van de desbetreffende diensten, de gecoördineerde inkoopfunctie, de centrale adviesfunctie aanbesteden en waar nodig externe expertise.

Mandaatregels van de gemeente Sittard-Geleen

De bevoegdheid tot het vaststellen van bestekken en het aanbesteden van werken, leveringen en diensten is gemandateerd aan directeurs van de sectoren en hoofden van de eenheden. Via ondermandaat mogen zij deze bevoegdheid aan afdelingshoofden en medewerkers doorgeven. Het gunnen van werken, leveringen en diensten:

- tot een bedrag van € 150.000 is gemandateerd aan de directeurs van sectoren en hoofden van eenheden;
- van bedragen tussen € 150.000 en € 300.000 geschiedt zulks door de betreffende portefeuillehouder; en
- boven een bedrag van € 300.000 geschiedt zulks door het college.

Essentieel voor deze stap is dat de verschillende bevoegdheden duidelijk worden vastgelegd en dat er sprake is van een goede functiescheiding.

‘Probleem’ van integraal management

Integraal management kan de mogelijkheid om dienstoverschrijdende opdrachten centraal aan te besteden beperken. Immers, integraal managers kunnen zelf bepalen of zij wel of niet deelnemen aan gezamenlijke aanbestedingstrajecten. Vanuit de doelstellingen van een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid en ook ter naleving van de Europese aanbestedingsregels, dient de vrijheid waarmee integraal managers op aanbestedingsgebied kunnen opereren echter te worden beperkt. Overigens kan er bijvoorbeeld binnen centraal afgesloten raamcontracten toch nog wel de nodige beleidsvrijheid worden gegeven aan de integraal managers.

2.8 Stap 7: bepaal de te hanteren aanbestedingsprocedures

Globaal zijn er voor een overheid vier vormen van marktbenadering:

1. Gunning uit de hand: de overheidsorganisatie kiest zelf een leverancier uit. Er is geen sprake van concurrentie tussen leveranciers.
2. Onderhands aanbesteden: aanbesteden zonder een openbare aankondiging. Er is beperkte concurrentie tussen een aantal zelfgekozen leveranciers.
3. Openbaar aanbesteden: de overheidsorganisatie plaatst nationaal een aankondiging voor een opdracht. Er is vrije concurrentie tussen alle leveranciers uit het land.
4. Europees (openbaar) aanbesteden (openbaar aanbesteden conform de Europese aanbestedingsrichtlijnen): de overheidsorganisatie plaatst op Europees niveau een aankondiging voor een opdracht. Er is vrije concurrentie tussen alle EU-leveranciers.

Voor Europees aanbesteden gelden wettelijk vastgestelde drempelbedragen. Ligt de opdrachtwaarde boven dit bedrag, dan moet de opdracht conform de Europese richtlijnen worden aanbesteed. Blijft de opdrachtwaarde eronder, dan kan de overheidsorganisatie waarschijnlijk tot een bepaalde minimumwaarde vrij kiezen welke aanbestedingsprocedure zij hanteert⁸.

Een veel toegepaste methode voor het kiezen van een aanbestedingsprocedure, is het vaststellen van drempelwaarden. Hierbij maakt men de te hanteren aanbestedingsprocedure afhankelijk van de geraamde waarde van een opdracht. Daarbij maakt men doorgaans onderscheid tussen het aanbesteden van werken, leveringen of diensten. Een voorbeeld met indicatieve bedragen is opgenomen in onderstaande tabel:

Type aanbesteding	Drempelbedrag (indicatief, exclusief BTW)
Gunning uit de hand	Leveringen en diensten: < € 6.000 Werken: < € 15.000
Onderhands	Leveringen en diensten: € 6.000 - € 30.000 Werken: € 15.000 - € 40.000
Openbaar	Leveringen: € 30.000 - € 236.945 Diensten: € 30.000 - € 236.945 of € 200.000 Werken: € 40.000 - € 5.923.624 of € 5.000.000
Europees	Leveringen: ≥ € 236.945 Diensten: ≥ € 236.945 of € 200.000 ⁹ Werken: ≥ € 5.923.624 of € 5.000.000 ¹⁰

Aanvullend op de drempelbedragen kan een minimum aantal aan te vragen offertes worden gedefinieerd. Bij de procedure van gunning uit de hand kan bijvoorbeeld één offerte worden gevraagd en bij de onderhandse procedure drie offertes. Gezien de stelling van de Europese Commissie dat ook voor opdrachten beneden de Europese drempelwaarden een passende wijze van voorafgaande publicatie moet plaatsvinden, is het raadzaam in beginsel elke opdracht vanaf een bepaald minimumbedrag openbaar aan te besteden. Het is natuurlijk de vraag of de eenmaal gekozen minimumbedragen wel acceptabel zullen zijn voor de Commissie. In de hierboven weergegeven tabel is *indicatief* gekozen voor een bedrag van € 30.000 voor leveringen en diensten en een bedrag van € 40.000 voor werken. Des te lager de minimumbedragen worden gelegd, des te minder risico's worden er Europeesrechtelijk gelopen.

⁸ Zie bladzijden 30-31 van deze handreiking over de stelling van de Europese Commissie dat bij elke aanbesteding een passende mate van openbaarheid dient te worden nagestreefd.

⁹ M.b.t. diensten geldt vanaf 1 januari 2004 voor gesubsidieerde opdrachten, O&O en telecommunicatiediensten en de diensten vallend onder bijlage IB van de Richtlijn Diensten een drempelbedrag van € 200.000.

¹⁰ Voor concessies en projecten die voor meer dan 50% worden gesubsidieerd geldt vanaf 1 januari 2004 een drempelwaarde van € 5.000.000.

Aanbestedingsbeleid provincie Gelderland

De provincie Gelderland hanteert het volgende aanbestedingsbeleid:
(bedragen exclusief BTW)

<i>aanbestedingsvorm</i>	<i>voor werken</i>	<i>voor leveringen en diensten</i>
enkelvoudig	tot € 30.000	tot € 10.000
meervoudig	€ 30.000 - € 150.000	€ 10.000 - € 100.000
openbaar	vanaf € 150.000	vanaf € 100.000
Europees	wettelijk drempelbedrag	wettelijk drempelbedrag

2.9 Stap 8: leg vast dat er een aanbestedingsreglement wordt opgesteld

Provincies en gemeenten kunnen ervoor kiezen om vast te leggen dat bij alle aanbestedingen gebruik wordt gemaakt van een aanbestedingsreglement. In een dergelijk reglement worden de eisen uit de wetgeving, waaronder de Europese aanbestedingsrichtlijnen, vertaald naar de praktijk. Een aanbestedingsreglement bevat de (nadere) eisen waaraan de aanbestedingsprocedure moet voldoen, waaronder:

- de in acht te nemen inschrijvingstermijn;
- de te verstrekken gegevens;
- de te hanteren selectie- en gunningscriteria;
- de verplichting tot motivering van de gunning.

Er kunnen verschillende keuzes worden gemaakt:

- Voor werken kan het Uniform Aanbestedingsreglement 2001 (UAR 2001), het UAR-EG 1991 (voor Europese aanbestedingen) of het Aanbestedingsreglement Werken 2004 (ARW 2004) worden toegepast, of er kan een eigen reglement worden gemaakt.
- Voor leveringen en diensten is geen door het rijk vastgesteld standaardreglement beschikbaar. Desgewenst kan gebruik worden gemaakt van het Aanbestedingsreglement voor Diensten-EG 2000 (ARvD-EG 2000)¹¹. Ook voor deze gebieden kan een eigen aanbestedingsreglement worden ontwikkeld.

2.10 Stap 9: leg een verbod op het splitsen van opdrachten vast

Aangezien dit verbod in de praktijk vaak wordt overtreden, is het belangrijk het verbod expliciet in het besluit op te nemen.

¹¹ De ARvD-EG 2000 is een reglement dat eenzijdig is opgesteld door de Nederlandse Vereniging van Aanbestedingsrecht. De koepelorganisaties hebben zich hieraan niet geconformeerd.

Splitsingsverbod: praktijkvoorbeelden

De Europese aanbestedingsrichtlijnen bepalen dat het splitsen van opdrachten om de toepassing van de richtlijnen te ontduiken niet is toegestaan.

Organisatorisch splitsen

Binnen een provincie is vastgesteld dat er bij de diverse afdelingen een totale behoefte is aan soortgelijke onderzoeks- en adviesdiensten van € 450.000. Vastgesteld is dat het totale pakket aan diensten Europees moet worden aanbesteed. De provincie denkt echter aan Europees aanbesteden te ontkomen door uit te gaan van de opdrachtwaarde per afdeling. Deze opdrachtwaarden liggen allen beneden de relevante Europese drempelwaarde. Deze redenering is Europeesrechtelijk niet toegestaan. Opdrachten binnen één aanbestedende dienst dienen in principe bij elkaar te worden opgeteld, tenzij het opdrachten van zelfstandige eenheden binnen een aanbestedende dienst betreft die aan bepaalde eisen voldoen. Deze eisen zijn: decentralisatie van inkoop-eenheden, scheiding van budgetten, voorziening in eigen behoefte en geen bemoeienis van de aanbestedende dienst met de opdrachten van de zelfstandige eenheid.

Inhoudelijk splitsen

Een gemeente wil een nieuwe telefooncentrale aanschaffen ter waarde van € 275.000. De opdracht bestaat feitelijk uit twee deelopdrachten: de aanschaf van de telefooncentrale zelf (€ 225.000) en de bijbehorende installatiewerkzaamheden (€ 50.000). Door de twee deelopdrachten separaat in de markt te zetten hoopt de gemeente de opdracht niet Europees te hoeven aanbesteden. Dat is echter een verkeerde inschatting: voor de raming van de waarde van de opdracht dienen de waarden van beide deelopdrachten bij elkaar te worden opgeteld. De deelopdrachten vormen een (functionele) eenheid.

In de tijd splitsen

Een provincie heeft vastgesteld dat het over een periode van drie jaren voor een bedrag van € 100.000 per jaar aan te huren/leasen dienstauto's nodig heeft. Door de opdracht tot huren/leasen van de auto's per jaar te vergeven, denkt de provincie niet Europees te hoeven aanbesteden. Dit is echter niet toegestaan. Opdrachten mogen niet in de tijd worden beperkt.

2.11 Stap 10: bepaal wanneer dooronderhandeld mag worden

Het kan tijdens een aanbestedingsprocedure voorkomen, dat prijsaanbiedingen van inschrijvers sterk afwijken (hoger of lager) van de door de aanbesteder opgestelde kostenbegroting. Welke stappen de aanbesteder in dat geval kan ondernemen, is onder meer afhankelijk van de toepasselijke regelgeving en de specifieke omstandigheden van de situatie. Duidelijk is in ieder geval, dat er sprake zal moeten zijn van een substantiële of abnormale afwijking van de kostenraming. Bovendien moet de afwijking worden getoetst aan een reële en marktconforme kostenraming.

Bij dooronderhandelen met één of meerdere inschrijvers kan advies worden gevraagd bij de centrale adviesfunctie aanbesteden, alvorens wordt besloten hoe met die afwijking zal worden omgegaan. Verder kan bepaald worden dat van dit advies niet kan worden afgeweken, anders dan met instemming van de budgethouder (dienstspecifieke opdrachten) of de algemeen directeur (dienstoverschrijdende opdrachten). Bij Europese aanbestedingen is dooronderhandelen niet toegestaan.

2.12 Stap 11: bepaal wanneer nacalculatie plaats dient te vinden

Om bijvoorbeeld te kunnen beoordelen of sprake is van een afwijking van de prijsaanbieding ten opzichte van de kostenraming die aanleiding geeft om nadere stappen te ondernemen, dient voldoende inzicht te bestaan in de opbouw van kosten door gedegen nacalculaties en het volgen van markt-, prijs-, product- en productieontwikkeling. Nadere stappen kunnen bestaan uit het inschakelen van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

2.13 Stap 12: leg vast wanneer de NMa ingeschakeld moet worden

De NMa ziet erop toe, dat de mededinging niet wordt verhinderd, vervalst of beperkt door overeenkomsten tussen ondernemingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen.

2.14 Stap 13: leg vast wanneer in het kader van de Wet BIBOB advies moet worden gevraagd

De Wet Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) beoogt onder meer te voorkomen dat door aanbesteding van overheidsopdrachten als bedoeld in de Wet BIBOB de overheid onbedoeld bepaalde "criminele" activiteiten faciliteert. De Wet BIBOB biedt aanbestedende diensten de mogelijkheid om het Bureau BIBOB advies te vragen over de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die aanleiding zouden kunnen vormen om:

1. een overheidsopdracht in een bepaalde sector niet te gunnen;
2. een eenmaal gesloten overeenkomst te ontbinden, mits deze mogelijkheid in de overeenkomst is voorzien;
3. geen toestemming te verlenen dat een bepaalde 'onderaannemer' wordt ingeschakeld, mits deze mogelijkheid in het bestek is voorzien.

Overigens gelden voor aanbestedingen de uitsluitinggronden uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze worden niet verruimd door de invoering van de Wet BIBOB. Maar een aanbestedende dienst kan wel gebruik maken van het Bureau BIBOB. Door het aanvragen van een BIBOB-advies krijgt de aanbestedende dienst toegang tot informatie uit gesloten bronnen. Deze informatie kan de dienst gebruiken bij de toepassing van de reeds genoemde uitsluitinggronden.

Bij Besluit BIBOB zijn alleen de sectoren *bouw*, *ICT en milieu* aangewezen als de sectoren waarover met betrekking tot overheidsopdrachten advies kan worden gevraagd¹².

De Beleidsregels integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren stellen een toets op de integriteit van bedrijven bij aanbestedingen verplicht. De verplichting geldt vooralsnog *alleen* voor aanbestedende diensten van de rijksoverheid voor zover het opdrachten in de sectoren *bouw*, *ICT en milieu* betreft.

¹² Verdere informatie over de toepassing van de Wet BIBOB kan worden aangetroffen op de website van het Bureau BIBOB: www.justitie.nl. Met name kan op deze website informatie worden gevonden over de wijze waarop voor een goede implementatie van de Wet BIBOB in het aanbestedingsbeleid kan worden gezorgd.

2.15 **Stap 14: leg vast of inschrijvingskosten worden vergoed**

Het is gebruikelijk dat inschrijvingskosten niet worden vergoed.

2.16 **Stap 15: bepaal dat er aanbestedingsdossiers moeten worden aangelegd**

Het aanbestedingsdossier (zie bijlage 2) moet een adequate interne en externe verantwoording en accountantscontrole tijdens en na uitvoering van de opdracht mogelijk maken. In het geval van Europese aanbestedingen dienen in het dossier ook de gegevens te worden vastgelegd die aan de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de Belastingdienst dienen te worden verschaft¹³.

Inkoopdossiers gemeente Steenwijk

Van iedere geplaatste opdracht dient een "Inkoopdossier" bijgehouden te worden. Een dergelijk dossier is o.a. bedoeld om aan te kunnen tonen dat de juiste procedure is gevolgd en dat deze procedure correct is uitgevoerd. Het dossier is in beginsel openbaar in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB), voor zover geen vertrouwelijke gegevens van bedrijven in het geding zijn. Met deze dossiervorming wordt tevens de openheid en transparantie van het integrale inkoopbeleid van de gemeente Steenwijk bevorderd.

2.17 **Stap 16: stel verplicht dat medewerkers een checklist Europees aanbesteden hanteren**

Om elke medewerker in staat te stellen om op hoofdlijnen te beoordelen welke aanbestedingsprocedure gevolgd moet/kan worden, dient een checklist te worden gehanteerd (zie bijlage 3).

2.18 **Stap 17: stel vast dat geconstateerde fouten en adviezen opvolging vinden**

Het is essentieel dat geconstateerde fouten en adviezen opvolging vinden binnen de provinciale dan wel gemeentelijke organisatie. Van bijvoorbeeld door de concerncontroller en de accountant geconstateerde fouten dient te worden geleerd.

2.19 **Stap 18: leg vast dat het inkoop- en aanbestedingsbeleid periodiek moet worden geëvalueerd**

Evaluatie kan plaatsvinden op basis van vragen als:

- Zijn de beleidsuitgangspunten nog actueel?
- Is het beleid voldoende bekend onder de medewerkers?
- Worden de vastgestelde regels voldoende nageleefd?
- Wordt er geleerd van door de concerncontroller en accountant geconstateerde fouten?
- Hoe zijn de ervaringen met gekozen leveranciers?

¹³ Krachtens artikel 3, tweede lid van de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen is in het Besluit overheidsaanbestedingen de verplichting opgenomen tot het verstrekken van gegevens. De Minister van Economische Zaken heeft de Regeling gegevensverstrekking overheidsaanbestedingen en aanbestedingen nutssector vastgesteld (zie Staatscourant nummer 99 d.d. 23 mei 1995, laatstelijk gewijzigd Staatscourant nummer 25 d.d. 2 februari 1999). Deze regeling geeft een verdere uitwerking aan de verplichting tot gegevensverstrekking.

Deel 2: wet- en regelgeving inkopen en aanbesteden¹⁴

3 Relevante wet- en regelgeving voor inkopen en aanbesteden

3.1 Algemeen

De relevante (specifieke) wet- en regelgeving op het terrein van inkopen en aanbesteden door overheden is:

- De Europese aanbestedingsrichtlijnen Leveringen¹⁵, Diensten¹⁶ en Werken¹⁷ voor het uitvoeren van aanbestedingen van leveringen, diensten en werken door overheden. De Europese aanbestedingsrichtlijn Nutssectoren¹⁸ is in het kader van deze handreiking niet van belang. Alle genoemde richtlijnen gelden voor opdrachten die een bepaalde waarde te boven gaan. Er is overigens inmiddels een geïntegreerde richtlijn voor leveringen, diensten en werken (richtlijn 2004/18/EG) in werking getreden. Deze richtlijn is echter pas van toepassing als Nederland de richtlijn heeft omgezet in nationale wet- en regelgeving (uiterste datum: is 31 januari 2006).
- De Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen¹⁹ en het Besluit Overheidsaanbestedingen²⁰ verplichten Nederlandse overheden om de Europese aanbestedingsrichtlijnen toe te passen.
- Voor de aanbesteding van werken heeft de rijksoverheid reglementen vastgesteld: het Uniform Aanbestedingsreglement 2001 (UAR 2001)²¹ en het UAR-EG 1991 (voor Europese aanbestedingen)²². Ook zijn er beleidsregels vastgesteld²³. Deze zijn *niet verplicht* van toepassing voor lokale en regionale overheden. De rijksoverheid heeft zichzelf verplicht deze reglementen toe te passen. Decentrale overheden zijn vrij in het toepassen van deze reglementen bij het uitvoeren van aanbestedingen. Per 15 augustus 2004 worden beide UAR's overigens vervangen door het Aanbestedingsreglement Werken 2004 (ARW 2004).
- Voor de aanbesteding van leveringen en diensten heeft de rijksoverheid geen standaardreglementen vastgesteld. Wel is er het Aanbestedingsreglement voor Diensten-EG 2000 (ARvD-EG 2000) dat decentrale overheden *vrijwillig* kunnen toepassen.

¹⁴ De beschreven wet- en regelgeving alsmede de geschetste recente ontwikkelingen betreffen de stand van zaken tot en met 31 augustus 2004. De teksten van de betreffende wet- en regelgeving kunnen worden teruggevonden op www.ovia.nl of www.europadecentraal.nl.

¹⁵ Richtlijn 93/36/EEG, Publicatieblad L199 van 9 augustus 1993.

¹⁶ Richtlijn 92/50/EEG, Publicatieblad L209 van 24 juli 1992.

¹⁷ Richtlijn 93/37/EEG, Publicatieblad L199 van 9 augustus 1993.

¹⁸ Richtlijn 93/38/EEG, Publicatieblad L199 van 9 augustus 1993.

¹⁹ Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen, Staatsblad 212, 1993.

²⁰ Besluit Overheidsaanbestedingen, Staatsblad 436, 1997 en Staatsblad 542, 1998.

²¹ Uniform Aanbestedingsreglement 2001, Staatscourant 113, 2001.

²² Uniform Aanbestedingsreglement EG 1991, Staatscourant 28, 1991.

²³ Beleidsregels aanbesteding van werken, Staatscourant 113, 2001.

- De Wet BIBOB (Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur)²⁴ biedt de mogelijkheid aan aanbestedende diensten om bij het Bureau BIBOB in concrete aanbestedingen advies te vragen over de aanwezigheid van feiten en omstandigheden die binnen de Europese aanbestedingsrichtlijnen aanleiding kunnen zijn partijen uit te sluiten. Bij Besluit BIBOB²⁵ zijn alleen de sectoren bouw, ICT en milieu aangewezen als de sectoren waarover met betrekking tot overheidsopdrachten advies kan worden gevraagd. Overigens heeft de Ministerraad op 13 februari 2004 ingestemd met beleidsregels om bedrijven bij aanbestedingen verplicht te toetsen op integriteit²⁶. De verplichting geldt vooralsnog alleen voor aanbestedende diensten van de *rijksoverheid* voor zover het opdrachten in de sectoren *bouw, ICT en milieu* betreft.

3.2 Europese aanbestedingsregels²⁷

3.2.1 Algemeen

De volgende opdrachtgevers worden volgens de richtlijnen voor overheidsopdrachten aangemerkt als aanbestedende dienst:

- de Staat;
- provincies;
- gemeenten;
- waterschappen;
- publiekrechtelijke instellingen.

Onder een publiekrechtelijke instelling wordt verstaan:

1. de instellingen die:
 - rechtspersoonlijkheid bezitten, en
 - zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die geen industrieel of commercieel karakter dragen, en
 - aan één of meerdere van de volgende criteria voldoen:
 - de instelling wordt voor meer dan 50% door een aanbestedende dienst gefinancierd;
 - het beheer van de instelling is aan het toezicht van een aanbestedende dienst onderworpen;
 - de meerderheid van haar directie, raad van bestuur of raad van toezicht is door een andere aanbestedende dienst benoemd.
2. verenigingen of samenwerkingsverbanden die gevormd zijn door de hierboven genoemde diensten, instellingen of lichamen.

²⁴ Wet Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur, Staatsblad 347, 2002.

²⁵ Besluit houdende uitvoering van de Wet Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur, Staatsblad 180, 2003.

²⁶ Beleidsregels integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren, Staatscourant 40, 2004.

²⁷ Het betreft hier slechts een zeer korte weergave van de regels. Meer informatie over de Europese aanbestedingsregels kan worden gevonden in: *Handboek Aanbestedingsrecht*, M.J.J.M Essers en G.W.A. van de Meent, Elsevier, Den Haag en *Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht*, E.H. Pijnacker Hordijk en G.W. van der Bend, Sdu uitgevers, Den Haag, 1999.

Voor provinciale en gemeentelijke aanbestedingen zijn drie Europese richtlijnen voor het verstrekken van opdrachten van belang. Dit zijn de hiervoor reeds genoemde richtlijnen voor Leveringen, Diensten en Werken. Deze richtlijnen moeten vormgeven aan de begrippen openbaarheid, doorzichtigheid en objectiviteit. Openbaarheid betekent dat overheidsopdrachten bekend zijn bij het gehele Europese bedrijfsleven. Doorzichtigheid wordt bereikt door het toepassen van uniforme procedures en inschrijftermijnen voor Europees aanbesteden. Objectiviteit ontstaat door het opstellen van niet-discriminerende criteria voor het selecteren van aanbieders.

Voor een antwoord op de vraag onder welke richtlijn een opdracht valt, is het onderwerp van de opdracht bepalend. Indien het echter een samengestelde opdracht betreft (een combinatie van bijvoorbeeld de levering van een product en aanvullende dienstverlening), is het onderwerp dat de grootste financiële waarde vertegenwoordigt, bepalend voor de categorie waarin de opdracht dient te worden ingedeeld.

Inbesteden

De Europese aanbestedingsrichtlijnen zijn alleen onder bepaalde voorwaarden van toepassing op de *aanbesteding* van overheidsopdrachten. De richtlijnen zijn niet van toepassing op de *inbesteding* van overheidsopdrachten. In de literatuur wordt gesteld dat er sprake is van inbesteding indien een aanbestedende dienst binnen zijn *eigen gezagsstructuur* een opdracht verstrekt. Er is sprake van een gezagsstructuur als de provincie of gemeente toezicht uitoefent op een entiteit zoals op zijn eigen diensten en de entiteit tegelijkertijd het merendeel van zijn werkzaamheden verricht ten behoeve van de provincie of gemeente.

3.2.2 *Drempelbedragen*

Provincies en gemeenten zijn verplicht opdrachten op het gebied van leveringen, diensten en werken, die boven een bepaald drempelbedrag uitkomen, openbaar aan te besteden volgens de Europese richtlijnen. Vanaf 1 januari 2004 tot en met 31 december 2005 golden de volgende drempelbedragen voor provincies en gemeenten:

- Leveringen: $\geq \text{€ } 236.945$;
- Diensten: $\geq \text{€ } 236.945$ of $\text{€ } 200.000^{28}$;
- Werken: $\geq \text{€ } 5.923.624$ of $\text{€ } 5.000.000^{29}$.

Voor het bepalen van de opdrachtwaarde dient naar de totale (geraamde) waarde te worden gekeken. Hierbij dienen de volgende randvoorwaarden in acht te worden genomen. Bij het bepalen van de waarde van de opdracht, dient de volledige omvang van de behoeftestelling als uitgangspunt te worden genomen. Er mag niet een bepaalde ramingsmethode worden gekozen met het doel om de opdracht onder de vastgestelde drempelbedragen te houden. Dit betekent dat de opdracht niet in onderdelen mag worden opgesplitst en dit betekent ook dat de opdracht niet in tijd beperkt mag worden. Gelijksortige opdrachten dienen op het niveau van de aanbestedende dienst, op het niveau dus van de provincie dan wel gemeente, bij elkaar te worden geteld.

²⁸ M.b.t. diensten geldt vanaf 1 januari 2004 voor gesubsidieerde opdrachten, O&O en telecommunicatiediensten en de diensten vallend onder bijlage IB van de Richtlijn Diensten een drempelbedrag van $\text{€ } 200.000$.

²⁹ Voor concessies en projecten die voor meer dan 50% worden gesubsidieerd geldt vanaf 1 januari 2004 een drempelwaarde van $\text{€ } 5.000.000$.

Inkoopcoördinatie

Om de totale (geraamde) waarde van een opdracht goed te kunnen bepalen is enige mate van inkoopcoördinatie onvermijdelijk. Alleen op centraal niveau kan inzicht worden verkregen in de omvang van de behoeftstelling van de gehele provincie of gemeente. Op centraal niveau dient aggregatie van gelijksoortige opdrachten plaatsvinden.

3.2.3 *Wijze van publiceren*

Aanbestedende diensten dienen voorgenomen opdrachten te melden bij de Europese Gemeenschap om te worden gepubliceerd in het Supplement op het Publicatieblad van de EG³⁰. Er bestaan drie soorten van aankondigingen om te bereiken dat alle aanbieders uit alle landen van de Europese Gemeenschap op de hoogte zijn van het voornemen om een opdracht Europees aan te besteden:

1. de vooraankondiging: de aanbestedende dienst kan voor opdrachten boven het relevante drempelbedrag een vooraankondiging publiceren; het doen van een vooraankondiging biedt het voordeel dat de voor de gekozen procedure geldende termijnen mogen worden verkort (in het geval van de aanbesteding van diensten en werken).
2. de eigenlijke aankondiging: in het kader van alle aanbestedingsprocedures, met uitzondering van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking, moet een aankondiging van de opdracht gepubliceerd worden.
3. de aankondiging van de gegunde opdracht: deze aankondiging bevat onder meer informatie over de wijze van aanbesteding, de gehanteerde gunningscriteria en de naam van de onderneming waaraan de opdracht is gegund.

3.2.4 *Aanbestedingsprocedures*

De Europese richtlijnen kennen een viertal procedures met daarbij geldende termijnen. Provincies en gemeenten kunnen als aanbestedende dienst bij een te plaatsen opdracht in beginsel kiezen tussen een openbare en een niet-openbare procedure. Daarnaast bestaan er nog de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking en de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking. Deze laatste twee procedures kunnen alleen maar in strikte uitzonderingssituaties worden toegepast.

Bij de *openbare procedure* wordt een voorgenomen opdracht van een aanbestedende dienst als een aankondiging opgenomen in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. Vervolgens kunnen belangstellende bedrijven een offerte voor de opdracht indienen. De bedrijven hebben volgens de Europese regels minimaal 52 kalenderdagen de tijd om hun offerte in te dienen. De aanbestedende dienst moet uit deze offertes kiezen aan welk bedrijf de opdracht wordt gegund, op grond van objectieve selectie- en gunningscriteria die vooraf in de aankondiging zijn aangeduid.

³⁰ Zie <http://simap.eu.int/NL/pub/src/welcome.htm> voor de officiële procedures, instructies en de nieuwste formulieren.

Ook bij de *niet-openbare procedure* wordt een voorgenomen opdracht van een aanbestedende dienst als een aankondiging opgenomen in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. Na de publicatie van de aankondiging kunnen bedrijven zich als gegadigde melden voor het uitbrengen van een offerte. De bedrijven hebben volgens de Europese regels minimaal 37 kalenderdagen de tijd om te reageren op de aankondiging.

Uit de gegadigden selecteert de aanbestedende dienst op vooraf in de aankondiging aangeduide selectiecriteria minimaal 5 bedrijven die worden uitgenodigd om op basis van een programma van eisen een offerte uit te brengen. De af te wijzen gegadigden ontvangen gelijktijdig bericht onder opgave van redenen waarom ze zijn afgewezen. De gegadigden voor het uitbrengen van een offerte hebben een termijn van ten minste 40 kalenderdagen voor de inzending van hun offerte. De offertes worden beoordeeld op basis van de vooraf in de aankondiging aangeduide gunningscriteria.

In een beperkt aantal limitatief in de richtlijnen omschreven situaties mag de aanbestedende dienst nadat aankondiging en preselectie heeft plaatsgevonden met één of meer gegadigden in onderhandeling treden waarbij de contractuele voorwaarden worden vastgelegd. In elke richtlijn zijn de situaties beschreven waarbij het – bij uitzondering – is toegestaan om een *onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking* te starten.

In zeer strikte uitzonderingssituaties die limitatief in de richtlijnen zijn omschreven, mag de aanbestedende dienst een *onderhandelingsprocedure* zonder voorafgaande bekendmaking starten. De aanbestedende dienst mag dan direct onderhandelen met de door haar uitgekozen gegadigde(n) over de inhoud van het contract.

3.2.5 *Selectie- en gunningscriteria*

In de Europese richtlijnen zijn criteria opgenomen voor het selecteren van bedrijven en het gunnen van de opdrachten. Voor zowel de selectie- als de gunningscriteria geldt dat uitsluitend die criteria mogen worden gehanteerd die in de richtlijnen zijn genoemd. Tevens schrijven de richtlijnen voor welke referenties mogen worden opgevraagd om de geschiktheid van een dienstverlener te bepalen. De selectie- en gunningscriteria dienen vooraf in de aankondiging te worden aangeduid.

In de richtlijnen worden de volgende selectiecriteria genoemd:

- criteria op basis waarvan een dienstverlener kan worden uitgesloten, zoals faillissement, surséance van betaling en het niet afdragen van belastingen en premies (de zogenaamde uitsluitingscriteria);
- criteria op basis waarvan de financiële en economische draagkracht kan worden aangetoond, zoals balansen en omzetcijfers;
- criteria op basis waarvan technische bekwaamheid kan worden vastgesteld, zoals vakkundigheid, efficiency, ervaring en betrouwbaarheid.

Disproportionele selectiecriteria

In de praktijk blijken provincies en gemeenten soms te zware selectiecriteria te hanteren. Te zwaar wil zeggen te zwaar in relatie tot de te vergeven opdracht. Het gaat hier om zogenaamde disproportionele eisen. Zo komt het voor dat voor een relatief kleine opdracht tot bijvoorbeeld het leveren van schoonmaakdiensten of huisvuildiensten dusdanige referenties worden gevraagd dat alleen grote, ervaren ondernemingen zich kunnen kwalificeren. Hiermee dreigen (lokale en regionale) MKB-ondernemingen buiten de boot te vallen bij het Europees aanbesteden van opdrachten. Voor elke aan te besteden opdracht dient de betreffende overheid met grote zorgvuldigheid te beoordelen welke selectiecriteria redelijkerwijs kunnen worden gesteld. Het stellen van disproportionele eisen is in strijd met de Europese aanbestedingsregels.

In de richtlijnen worden de volgende gunningscriteria genoemd:

- de laagste prijs;
- de economisch voordeligste aanbidding.

Bij de keuze voor de toepassing van het gunningscriterium de economisch voordeligste aanbidding kunnen verschillende aspecten een rol spelen al naar gelang de aard van de opdracht (kwaliteit, technische waarde, esthetische en functionele kenmerken, datum van levering/uitvoering en de prijs).

Alcatel-arrest: termijn inbouwen tussen gunning en sluiten contract

In het Alcatel-arrest (zaak C-81-98 van 28 oktober 1999) heeft het Europese Hof van Justitie bepaald dat de aanbidders/inschrijvers die niet voor de gunning van een overheidsopdracht in aanmerking komen, de mogelijkheid moeten hebben om de gunningsbeslissing voorafgaand aan de overeenkomst opzij te zetten c.q. nietig te laten verklaren. Procesrechtelijk betekent dit dat er een bepaalde periode tussen de gunning en het sluiten van de overeenkomst in acht dient te worden genomen teneinde de aanbidders/inschrijvers de gelegenheid te bieden het gunningsbesluit nietig te kunnen laten verklaren. Het is derhalve van praktisch belang dat er met de aanbieder van de beste aanbidding, ofwel een overeenkomst tot stand komt onder ontbindende voorwaarde (de rechtshandeling verkrijgt direct haar werking, maar vervalt op het moment waarop beroep wordt ingesteld door andere belanghebbenden tegen het gunningsbesluit), dan wel een overeenkomst tot stand komt onder opschortende voorwaarde. De opschortende voorwaarde zou inhouden dat gedurende een bepaalde periode door (andere) belanghebbenden geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid beroep in te stellen tegen het gunningsbesluit. Er bestaat verder nog een derde weg, en dat is de mogelijkheid om het gunningsbesluit in het geheel uit te stellen; de feitelijke gunning uit te stellen tot het moment waarop de termijn is verstreken waarbinnen de mogelijkheid bestaat voor andere belanghebbenden om beroep in te stellen tegen het gunningsbesluit.

Maar hoe lang mag deze zogenoemde standstill-termijn nu eigenlijk duren? In het geval er wordt uitgegaan van de privaatrechtelijke contractuele vrijheid en een navenante redelijke termijn, lijkt een contractuele beroepstermijn van om en nabij de 15 werkdagen ná dagtekening van de schriftelijke gunningsbeslissing redelijk. Naar de mening van het Interdepartementaal Overlegorgaan Europese Aanbestedingsvoorschriften (IOEA) kan, afhankelijk van de opdracht en de gevolgde procedure, de aanbestedende dienst voor een langere of kortere termijn kiezen.

Voor meer informatie over hoe praktisch om te gaan met de implicaties van het Alcatel-arrest, zie: <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=23259>.

3.2.6 *Risico's van niet-naleven*

Juridische risico's

In het geval de betreffende Europese richtlijn niet of niet voldoende wordt nageleefd, kan dit aanleiding zijn voor het opleggen van sancties. Een aanbieder die meent in zijn rechten te zijn geschaad, kan met een beroep op de richtlijn bij de (nationale) civiele rechter vorderen dat de procedure wordt gestopt, wordt opgeschort of dat hij alsnog wordt toegelaten tot de procedure. In het geval de opdracht al is gegund, is het denkbaar dat de betreffende aanbieder een eis tot schadevergoeding indient vanwege onrechtmatig handelen van de aanbestedende dienst.

Ook kan een klacht worden ingediend bij de Europese Commissie, die vervolgens de betreffende lidstaat kan aanspreken. Aangezien de Europese Commissie niet over de bevoegdheid beschikt dwangsommen op te leggen zal zij, wanneer voor sanctionering wordt gekozen, de kwestie voorleggen aan het Europese Hof van Justitie. Een veroordeling door dit Hof kan worden gebruikt in een procedure binnen het betreffende land waarin de schadevergoeding wordt gevorderd.

Een benadeelde aanbieder kan voor één van bovengenoemde procedures kiezen, maar ook voor allebei tegelijk.

Financiële risico's

Financiële risico's in dit verband vloeien direct voort uit de hiervoor geschetste juridische risico's. Indien bij een overheidsopdracht ten onrechte de Europese aanbestedingsregels niet worden gevolgd (er wordt ten onrechte niet Europees aanbesteed of de aanbestedingsvoorschriften worden niet volledig opgevolgd), dan kan dat grote financiële consequenties hebben voor de betreffende provincie dan wel gemeente.

Financiële consequenties kunnen zich in verschillende vormen voordoen. Zoals hiervoor aangegeven kan de nationale rechter bepalen dat de provincie of gemeente de opdracht opnieuw moet aanbesteden (met alle extra kosten van dien) of dat de provincie of gemeente een schadevergoeding moet betalen. Het Europese Hof van Justitie kan een dwangsom opleggen.

Provincies en gemeenten zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van de Europese aanbestedingsregels. In het geval van inbreuken op die regels door decentrale overheden, is het echter de lidstaat Nederland, in casu het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), die daarop door de Europese Commissie wordt aangesproken. Mocht het ooit zo ver komen dat er door het Europese Hof van Justitie een dwangsom wordt opgelegd aan de lidstaat Nederland, dan heeft de Staat zich het recht voorbehouden om een dergelijke dwangsom te verhalen op de provincie dan wel de gemeente die de inbreuk gepleegd heeft.³¹

³¹ Circulaire van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, nr. CW96/U 142, d.d. 8 februari 1996. Zie ook brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, nr. IFLO2004/57719, d.d. 19 april 2004.

Het treffen van specifieke voorzieningen in de financiële sfeer ligt niet voor de hand. Financiële gevolgen kunnen immers in principe voorkomen worden door zorgvuldig juridisch beleid. Wel zal een provincie dan wel gemeente die veel met grote aanbestedingsprocedures te maken heeft in zijn algemene weerstandsvermogen rekening moeten houden met onverhoopte uitglijders op het terrein van het Europese aanbestedingsrecht.

4 Recente ontwikkelingen wet- en regelgeving voor inkoop en aanbesteden

4.1 Europese ontwikkelingen

4.1.1 Europese Commissie: ook voor opdrachten beneden de Europese drempelwaarden geldt een passende wijze van openbaarmaking

De Europese Commissie stelt zich inmiddels op het standpunt dat ook voor het vergeven van overheidsopdrachten die buiten het toepassingsgebied van de Europese aanbestedingsrichtlijnen vallen, de beginselen van transparantie en non-discriminatie in acht moeten worden genomen. De Commissie leidt daaruit af dat in beginsel in elke zaak een passende wijze van voorafgaande publicatie moet plaatsvinden³².

Relevant in dit verband is dat in juli 2003 de Commissie een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht naar aanleiding van een opdracht van de gemeente Assen tot de levering van afvalcontainers met een waarde onder het drempelbedrag van de Europese richtlijn Leveringen. De opdracht was onderhands gegund zonder voorafgaande bekendmaking. Ook hier stelt de Commissie zich op het standpunt dat een passende wijze van voorafgaande publicatie had moeten plaatsvinden. Aangezien de lidstaat Nederland het in deze zaak niet (geheel) eens is met de Commissie, bestaat de kans dat de Commissie de zaak voor het Europese Hof van Justitie zal brengen.

De vraag is natuurlijk wat onder ‘een passende wijze’ moet worden verstaan. De wijze van publicatie lijkt met name afhankelijk gesteld te kunnen worden van de omvang van de opdracht. Bij een relatief kleine opdracht zou bijvoorbeeld volstaan kunnen worden met publicatie op de eigen website of bekendmaking van de opdracht in een lokale, regionale of gespecialiseerde krant, terwijl bij relatief wat grotere opdrachten bijvoorbeeld gekozen zou kunnen worden voor bekendmaking in een nationale krant of middels een aankondiging in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. De informatie die de gekozen publiciteitsvorm kan bevatten betreft bijvoorbeeld:

- het voorwerp van de opdracht;
- het soort aanbestedingsprocedure;
- de selectie- en gunningscriteria;
- aanduiding van waar relevante stukken kunnen worden opgevraagd;
- naw-gegevens van de contactpersoon;
- aanduiding van waar en tot wanneer offertes kunnen worden ingediend.

³² Zie arrest HvJ d.d. 7 december 2000, zaak C-324/98, Telaustria, Jur. 2000, p. I-10745 en beschikking EC d.d. 3 december 2001, zaak C-59/00, Vestergaard, Jur. 2001, p. I-9505. Zie tevens *Het Europese aanbestedingsrecht is altijd van toepassing*, C. Judmaier, Tender Nieuwsbrief, november 2003.

Belangrijke vraag in dit kader is ook of er een drempelbedrag zou moeten gelden. Gesteld zou bijvoorbeeld kunnen worden dat alleen vanaf een bedrag van € 30.000 voor leveringen en diensten en € 40.000 voor werken een passende mate van openbaarheid hoeft te worden nagestreefd. Geldt er geen drempelbedrag, dan betekent dit dat alle aanbestedingen volgens een openbare procedure dienen te geschieden; een procedure van gunning uit de hand of onderhandse gunning mag dan niet meer.

De Europese Commissie heeft zich nog niet uitgelaten over een dergelijke drempelwaarde. In het Visiedocument aanbesteden³³ heeft het ministerie van Economische Zaken aangegeven dat de uitkomsten van een aantal momenteel bij het Europese Hof van Justitie voorliggende relevante zaken worden afgewacht. Vervolgens zal worden bekeken wat de consequenties zijn voor de nationale aanbestedingswetgeving en of het stellen van nadere regels voor opdrachten beneden de Europese drempelwaarden wenselijk of noodzakelijk is. Het is belangrijk dat provincies en gemeenten de ontwikkelingen op dit gebied nauwlettend in de gaten houden.

4.1.2 *Één geïntegreerde richtlijn voor leveringen, diensten en werken*

Een andere recente ontwikkeling is dat de huidige aanbestedingsrichtlijnen voor Leveringen, Diensten en Werken vervangen zijn door één geïntegreerde richtlijn. Op zeven gebieden zijn wezenlijke wijzigingen doorgevoerd. Het betreft achtereenvolgens:

1. een vereenvoudiging van de drempels (artikel 7);
2. een verduidelijking van de bepalingen betreffende de technische specificaties waardoor een daadwerkelijke mededinging kan worden gewaarborgd door de deelneming van een zo groot mogelijk aantal inschrijvers en in het bijzonder van innoverende ondernemingen (artikel 23);
3. de mogelijkheid om in het kader van opdrachtgunning bepaalde sociale- dan wel milieueisen te stellen (artikel 26 respectievelijk 50);
4. de (optionele) invoering van een nieuwe aanbestedingsprocedure, de zogenaamde concurrentiële dialoog, waardoor voor bijzonder complexe opdrachten de dialoog tussen de aanbestedende dienst en de verschillende gegadigden mogelijk wordt gemaakt, terwijl de oproep tot mededinging en de inachtneming van de gelijke behandeling worden gewaarborgd (artikel 29);
5. de aan de aanbestedende diensten geboden mogelijkheid zogenaamde "raamovereenkomsten" te sluiten waarvan niet alle voorwaarden worden vastgesteld en op basis waarvan opdrachten kunnen worden geplaatst zonder dat voor elk ervan alle verplichtingen van de richtlijn worden toegepast (artikel 32, optioneel);
6. een versterking van de bepalingen betreffende de gunningscriteria en de selectie (artikel 53);
7. (optionele) invoering van elektronische aankoopmechanismen en de daaruit voortvloeiende verkorting van de termijnen van een aanbestedingsprocedure (artikel 54).

³³ Visiedocument aanbesteden, ministerie van Economische Zaken, 15 juli 2004, Den Haag.

Inwerkingtreding geïntegreerde richtlijn voor leveringen, diensten en werken

De nieuwe richtlijn 2004/18/EG is in werking getreden op de dag dat deze is gepubliceerd in het Publicatieblad van de EG: 30 april 2004³⁴. Na inwerkingtreding van de richtlijn heeft Nederland vervolgens nog een termijn van 21 maanden om de richtlijn in nationale wet- en regelgeving om te zetten. Pas na omzetting zal de geïntegreerde richtlijn in Nederland van toepassing zijn op aanbestedingen van leveringen, diensten en werken. De uiterste datum voor omzetting is 31 januari 2006. **Tot die tijd zijn de 'oude' richtlijnen van toepassing.**

4.1.3 *Wijziging CPV codes*

Op 8 januari 2004 is Verordening 2151/2003 betreffende de Gemeenschappelijke Woordenlijst Overheidsopdrachten (Common Procurement Vocabulary, CPV) in werking getreden³⁵. De lijst is een uniform classificatiesysteem voor overheidsopdrachten. Bij Europese aanbestedingen moet een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving worden gegeven van de opdracht, zonder dat taalverschillen een hinderpaal of interpretatierisico vormen.

Daarom heeft de Europese Commissie besloten dat de lidstaten de beschikking moeten hebben over één referentiesysteem, waarin de objecten van aanbesteding in alle officiële talen van de Gemeenschap op dezelfde wijze worden omschreven en dezelfde cijfercode krijgen. Daartoe zijn de diverse standaardlijsten (nomenclaturen) die werden gebruikt geharmoniseerd en gestandaardiseerd tot de CPV.

Met de CPV kunnen een mogelijke aanbieder en de aanbestedende dienst het object van de aanbesteding beter identificeren. De CPV maakt de aanbestedingen van overheidsopdrachten doorzichtiger, de opzet van een informatiesysteem gemakkelijker en vereenvoudigt de vertalingen van de aankondigingen en de voorbereiding van statistieken³⁶.

4.2 **Nationale ontwikkelingen**

4.2.1 *Dwingend uniform aanbestedingskader*

Naar aanleiding van de Parlementaire Enquête Bouwnijverheid heeft het kabinet een aantal acties toegezegd aan de Tweede Kamer (TK 28 244, nr. 54). Op het gebied van aanbestedingen is toegezegd dat er een dwingend uniform aanbestedingskader zal worden ingevoerd voor alle overheidsopdrachten voor leveringen, diensten en werken van rijk, provincies, gemeenten en publiekrechtelijke instellingen. Dit kader zal voor opdrachten boven en onder de Europese aanbestedingsgrens (drempelwaarde) moeten gelden.

34 Richtlijn 2004/18/EG, Publicatieblad L134/114 van 30 april 2004. De richtlijn is te vinden op: <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/nl/oj/dat/2004/L134/L13420040430nlo1140240.pdf>.

35 Verordening 2151/2003 van 16 december 2003 tot wijziging van Verordening 2195/2002 is te vinden op: <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/nl/oj/dat/2003/L329/L32920031217nlo0010270.pdf>.

36 Een handige zoekmachine voor de juiste betekenis van CPV-codes is te vinden op: <http://www.europadecentraal.nl/emc.asp?pagId=516>.

Op 15 juli 2004 heeft Minister Brinkhorst van EZ het visiedocument aanbesteden aangeboden aan de Tweede Kamer. In het document wordt aangekondigd dat er op termijn een kenniscentrum aanbesteden zal komen. Allereerst zal voor de bouwsector het Kenniscentrum Aanbesteden Bouw onder verantwoordelijkheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) worden opgericht. Het ministerie van EZ zal zich richten op de het vergroten van de kennis over aanbesteden bij de sectoren leveringen en diensten. Op termijn zullen beide functies worden geïntegreerd tot één kenniscentrum. Verder is in het visiedocument te lezen dat er nieuwe regelgeving komt die moet zorgen voor een betere naleving van de aanbestedingsregels. Uitgangspunten hierbij zijn heldere, uniforme regels en minder uitvoeringslasten. Als de naleving niet verbetert, overweegt Brinkhorst meer ingrijpende maatregelen zoals het instellen van toezicht.

4.2.2 *Aanpassing UAR's*

Per 15 augustus 2004 worden de bestaande Uniforme Aanbestedingsreglementen (UAR's) vervangen door het Aanbestedingsreglement Werken 2004 (ARW 2004)³⁷. De Beleidsregels aanbesteding van werken worden per 15 augustus 2004 vervangen door de Beleidsregels aanbesteding van werken 2004³⁸. Doelstellingen van het ARW 2004 zijn onder meer dat de verhoudingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer transparanter worden geregeld en dat de positie van de overheid als opdrachtgever wordt versterkt. De VNG adviseert gemeenten overigens het ARW 2004 niet van toepassing te verklaren³⁹. In de brief d.d. 18 augustus 2004 waarmee de Minister van VROM het ARW 2004 en de beleidsregels aanbiedt aan de Tweede Kamer, staat dat het kabinet niet gelukkig is met het VNG-advies. Er wordt overleg aangekondigd met de Ministers van BZK en EZ om te bezien op welke wijze de VNG alsnog overtuigd kan worden van het nut van toepassing van het ARW 2004.

4.2.3 *Beleidsregels integriteit*

De Ministerraad heeft op 13 februari 2004 ingestemd met beleidsregels om bedrijven bij aanbestedingen verplicht te toetsen op integriteit (Beleidsregels integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren⁴⁰). Achtergrond is dat de overheid bedrijven die zich schuldig maken aan fraude, wil uitsluiten van toekomstige aanbestedingen. De verplichting geldt vooralsnog alleen voor aanbestedende diensten van de rijksoverheid voor zover het opdrachten in de sectoren bouw, ICT en milieu betreft.

Om te komen tot een uniforme aanpak binnen de rijksoverheid en om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven laag te houden, is er een verplicht formulier met standaardvragen opgesteld, dat bedrijven moeten invullen als zij willen inschrijven voor een overheidsopdracht. Bedrijven kunnen dit formulier, eenmaal ingevuld, voor alle opdrachten binnen de rijksoverheid gebruiken. Aanbestedende diensten voeren een integriteitsonderzoek uit.

Bij een vermoeden van fraude zijn aanbestedende diensten verplicht advies te vragen bij het Bureau BIBOB. Vervolgens beoordeelt de aanbestedende dienst of hij de gegadigde op grond van de uitkomsten van eigen onderzoek en het advies van BIBOB uitsluit.

37 Besluit invoering Aanbestedingsreglement Werken 2004, Staatscourant 126, 2004.

38 Beleidsregel aanbesteding van werken 2004, Staatscourant 126, 2004.

39 Zie: http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/parlement_FEI-2004002052.pdf.

40 Beleidsregels integriteit en uitsluiting bij aanbestedingen in BIBOB-sectoren, Staatscourant 40, 2004.

Bijlage 1: Voorbeeld collegebesluit

Het bijgevoegde voorbeeldbesluit is gebaseerd op het gecoördineerde inkoopmodel. Diensts specifieke opdrachten worden dus decentraal ingekocht en dienstoverschrijdende opdrachten worden centraal ingekocht. Het voorbeeld kan met enige aanpassingen echter ook worden gebruikt door provincies en gemeenten die kiezen voor een gedecentraliseerd of gecentraliseerd inkoopmodel.

Dit voorbeeld collegebesluit kunnen provincies en gemeenten gebruiken bij het opstellen van hun eigen besluit. **Let wel: alle in het voorbeeld opgenomen artikelen hebben een facultatief karakter. Door de betreffende provincie of gemeente moeten zelf expliciete keuzes worden gemaakt.**

Voorbeeld collegebesluit inkoop en aanbesteding

Artikelen

Het college van de provincie.../Het college van de gemeente ... besluit,

gelet op de financiële verordening ter uitvoering van artikel 216 van de Provinciewet/artikel 212 van de Gemeentewet en het Organisatiebesluit van de provincie/gemeente ...,

vast te stellen:

Besluit inzake de interne regels (protocol) van de provincie/gemeente ... voor de inkoop en aanbesteding van leveringen, diensten en werken.

Artikel 1 Definities

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a) Inkoop: alle handelingen waar een externe factuur tegenover staat.
- b) Aanbesteden: de uitnodiging aan twee of meer ondernemers om deel te nemen aan een procedure, met als doel het doen van een aanbod (offerte) voor de uitvoering van een opdracht.
- c) Gunning uit de hand: de overheidsorganisatie kiest zelf een leverancier uit. Er is geen sprake van concurrentie tussen leveranciers.
- d) Onderhands aanbesteden: aanbesteden zonder een openbare aankondiging. Er is beperkte concurrentie tussen een aantal zelfgekozen leveranciers.
- e) Openbaar aanbesteden: aanbesteden waarbij de overheidsorganisatie op nationaal niveau een openbare aankondiging voor een opdracht plaatst. Er is vrije concurrentie tussen alle leveranciers uit het land.
- f) Europees (openbaar) aanbesteden: aanbesteden waarbij de overheidsorganisatie op Europees niveau een openbare aankondiging voor een opdracht plaatst. Er is vrije concurrentie tussen alle EU-leveranciers. De Europese aanbestedingsregels zijn hier van toepassing.

Artikel 2 Doelstellingen inkoop- en aanbestedingsbeleid

Doelstellingen van het provinciaal/gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid vormen:

1. het naleven van de relevante (Europese) wet- en regelgeving;
2. het realiseren van een doelmatig aanbestedingsbeleid;
3. het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke gelden;
4. het streven naar openbaarheid opdat bedrijven gelijke kansen en gelijke behandeling krijgen in het proces van aanbestedingen;
5. het optimaliseren van kostenbeheersing en kwaliteit in casu het stimuleren van opdrachtnemers tot het aanbieden van de economisch voordeligste aanbieding;
6. het waarborgen van de integriteit van het aanbestedingsproces zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.

Artikel 3 Opstellen nota inzake inkoop- en aanbestedingsbeleid

1. Het provinciale/gemeentelijke inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt uiteengezet in een door het college op te stellen nota. Deze nota dient gebaseerd te zijn op de uitgangspunten geformuleerd in dit besluit.
2. Het college stelt de nota vast nadat de provinciale staten/de raad in de gelegenheid zijn/is gesteld om wensen en bedenkingen kenbaar te maken.

Artikel 4 Gecoördineerde inkoopfunctie

1. De gecoördineerde inkoopfunctie identificeert jaarlijks dienstoverstijgende inkooppakketten t.b.v. gebundelde inkoop.
2. De gebundelde inkoop vindt plaats door de gecoördineerde inkoopfunctie.
3. De dienstcontroller [*of een andere bevoegde ambtenaar*] is inkoopcoördinator op dienstniveau.
4. Ten behoeve van de identificatie van de behoefte aan dienstoverstijgende inkoop, leveren de inkoopcoördinatoren op dienstniveau jaarlijks vóór *pm* de dienstbestedingsplannen bij de gecoördineerde inkoopfunctie aan.
5. Op basis van de dienstbestedingsplannen enerzijds en de kwantitatieve analyse anderzijds stelt de gecoördineerde inkoopfunctie jaarlijks een inkoop jaarplan op. Dit plan wordt in concept aan het controllersoverleg [*of een ander bevoegd gremium*] aangeboden. Na toetsing op de budgettaire consequenties wordt het plan ter goedkeuring aan het provinciaal/gemeentelijk management team aangeboden.

Artikel 5 Centrale adviesfunctie aanbesteden

1. De centrale adviesfunctie aanbesteden brengt zowel gevraagd als ongevraagd advies uit omtrent aanbestedingen aan de voor de aanbestedingen verantwoordelijke personen.
2. Bij opdrachten met een geraamde waarde – gerekend exclusief BTW – onder de Europese drempel, kan de centrale adviesfunctie gevraagd of ongevraagd advies uitbrengen. Van het advies kan slechts worden afgeweken op basis van een besluit van de directeur van de betrokken dienst, indien hij daartoe bevoegd is.
3. Bij opdrachten met een geraamde waarde – gerekend exclusief BTW – gelijk aan of hoger dan de Europese drempel, moet de centrale adviesfunctie aanbesteden verplicht om advies worden gevraagd. De functie brengt advies uit ten aanzien van:
 - a. het voldoen van de aanbestedingsstukken aan de Europese regels en het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
 - b. de wijze van aanbesteden (wordt met onder meer de geformuleerde selectie- en gunningscriteria een optimaal (economisch) resultaat gewaarborgd?);
 - c. het resultaat van de aanbesteding c.q. het gunningadvies.
4. Van de adviezen van de centrale adviesfunctie aanbesteden betreffende opdrachten boven de genoemde grenswaarde, kan slechts worden afgeweken op basis van een besluit van het college van gedeputeerde staten/college van burgemeester en wethouders. Voorstellen daartoe aan het college, gaan vergezeld van een advies van de concerncontroller [*of een andere bevoegde ambtenaar*].
5. De centrale adviesfunctie aanbesteden houdt een registratie van aanbestedingen bij van opdrachten met een geraamde waarde boven € *pm*. Daartoe dient de projectverantwoordelijke functionaris van iedere aanbesteding van een opdracht met een geraamde waarde boven € *pm* melding te doen aan de centrale adviesfunctie aanbesteden. Geregistreerd worden in elk geval of het een levering, een dienst of een werk betreft, de aard en de geraamde waarde van de opdracht, welke aanbestedingsprocedure wordt gevolgd en in voorkomend geval op welke uitzonderingsgrond de keuze voor een andere aanbestedingsprocedure dan voorgeschreven is gebaseerd, voorzien van een motivering.

6. De centrale adviesfunctie aanbesteden houdt een registratie bij van de ervaringen met gekozen leveranciers.

Artikel 6 Interne controle

1. De concerncontroller *[of een andere bevoegde ambtenaar]* bewaakt dat het aanbestedingsproces binnen de kaders van dit besluit wordt uitgevoerd.
2. De concerncontroller *[of een andere bevoegde ambtenaar]* toetst daartoe achteraf en steekproefsgewijs of de voorgeschreven procedurehandelingen hebben plaatsgevonden.
3. Het resultaat van de toets wordt, voorzien van motiveringen en parafen, in het aanbestedingsdossier vastgelegd.

Artikel 7 Beslissingsbevoegdheden

1. De aanbesteding van dienstspecifieke opdrachten vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de betreffende budgethouder/het college, dan wel een door deze persoon/het college aangewezen mandataris. Uitvoering kan plaatsvinden door ad hoc inkoopteams, bestaande uit medewerkers van de desbetreffende diensten al dan niet met inbreng van de gecoördineerde inkoopfunctie en/of de centrale adviesfunctie aanbesteden.
2. De aanbesteding van dienstoverschrijdende opdrachten vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de algemeen directeur/het college, dan wel een door deze persoon/het college aangewezen mandataris. Uitvoering kan plaatsvinden door multidisciplinaire ad hoc inkoopteams, samengesteld uit medewerkers van de desbetreffende diensten, de gecoördineerde inkoopfunctie, de centrale adviesfunctie aanbesteden en waar nodig externe expertise.

Artikel 8 Bepaling aanbestedingsprocedure

Bij het bepalen van de aanbestedingsprocedure dient uitgegaan te worden van de volgende regels:

1. Gunning uit de hand vindt plaats:
 - a. bij leveringen en diensten tot een bedrag van € pm;
 - b. bij werken tot een bedrag van € pm;
2. Onderhandse aanbesteding vindt plaats:
 - a. bij leveringen en diensten van € pm tot een bedrag van € pm;
 - b. bij werken van € pm tot een bedrag van € pm;
3. Openbare aanbesteding vindt plaats:
 - a. bij leveringen van € pm tot het wettelijke minimumbedrag;
 - b. bij diensten van € pm tot het wettelijke minimumbedrag;
 - c. bij werken van € pm tot het wettelijke minimumbedrag;
4. Europese aanbesteding vindt plaats:
 - a. bij leveringen vanaf het wettelijke minimumbedrag;
 - b. bij diensten vanaf het wettelijke minimumbedrag;
 - c. bij werken vanaf het wettelijke minimumbedrag.

Artikel 9 Opstellen aanbestedingsreglement

Het college stelt een aanbestedingsreglement op dat de nadere eisen (ten opzichte van de Europese aanbestedingsregels) bevat waaraan een aanbestedingsprocedure moet voldoen, waaronder:

1. de in acht te nemen inschrijvingstermijn;
2. de te verstrekken gegevens;
3. de te hanteren selectie- en gunningscriteria;
4. de verplichting tot motivering van de gunning.

Artikel 10 Verbod op splitsen van opdrachten

Opdrachten mogen op geen enkele wijze worden gesplitst om zo aan de toepasselijkheid van de relevante Europese aanbestedingsregels te ontkomen.

Artikel 11 Dooronderhandelen

1. Bij dooronderhandelen met één of meerdere inschrijvers in geval van te hoge of te lage inschrijvingen, dient altijd advies te worden gevraagd bij de centrale adviesfunctie aanbesteden, alvorens wordt besloten hoe met die afwijking zal worden omgegaan. Van dit advies kan niet worden afgeweken, anders dan met instemming van de budgethouder (dienstspecifieke opdrachten) of de algemeen directeur (dienstoverschrijdende opdrachten).
2. Bij Europese aanbestedingen is dooronderhandelen niet toegestaan.

Artikel 12 Nacalculatie

Nacalculatie van de inschrijving ten opzichte van de besteksraming vindt altijd plaats.

Artikel 13 Inschakelen NMa

Indien er reële vermoedens zijn dat de (veel) te hoge inschrijfbedragen verband houden met onregelmatigheden aan de zijde van de inschrijver(s), zoals vooroverleg en/of prijsafspraken tussen inschrijvers, dient door tussenkomst van de centrale adviesfunctie aanbesteden contact te worden opgenomen met de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

Artikel 14 Wet BIBOB

1. Verzoeken om een BIBOB-advies worden ingediend door tussenkomst van de centrale adviesfunctie aanbesteden.
2. Ook bij niet-Europese aanbestedingen dienen de uitsluitingscriteria van de Europese aanbestedingsrichtlijnen expliciet op de desbetreffende aanbesteding van toepassing te worden verklaard.
3. In aanbestedingsstukken dient te worden vermeld welke documenten de gegadigde dient over te leggen om aan te tonen dat de verschillende uitsluitingscriteria niet op hem van toepassing zijn.

Artikel 15 Vergoeding inschrijvingskosten

De provincie/gemeente ... hanteert het beleid dat in beginsel geen vergoeding van inschrijvingskosten wordt toegekend.

Artikel 16 Aanbestedingsdossier

1. Van elke aanbesteding zal conform het in bijlage pm opgenomen model een dossier worden bijgehouden door de voor de aanbesteding verantwoordelijke persoon.
2. In het geval van Europese aanbestedingen dienen in het dossier ook de gegevens te worden vastgelegd die aan de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de Belastingdienst dienen te worden verschaft.

Artikel 17 Checklist Europees aanbesteden

1. Om te bepalen op welke wijze er ingekocht en aanbesteed dient te worden, dienen medewerkers gebruik maken van de bij dit besluit als bijlage pm gevoegde 'Checklist Europees aanbesteden'.

Artikel 18 Omgang met geconstateerde fouten en adviezen

1. Het college van gedeputeerde staten/Het college van burgemeester en wethouders neemt kennis van de door de concerncontroller en de accountant geconstateerde fouten en zij treft, indien de kans op herhaling aanwezig is, maatregelen om de fouten te voorkomen.
2. Het college van gedeputeerde staten/Het college van burgemeester en wethouders neemt kennis van de adviezen van de accountant. Indien adviezen niet of niet geheel kunnen worden opgevolgd, is het noodzakelijk dat zij hiervoor de motieven aangeeft.

Artikel 19 Evaluatie inkoop- en aanbestedingsbeleid

Eens per pm jaar zal het provinciaal/gemeentelijk inkoop- en aanbestedingsbeleid worden geëvalueerd.

Artikel 20 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking per

Artikel 21 Citeertitel

Dit besluit kan worden aangehaald onder de naam 'Inkoop- en aanbestedingsbesluit'.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van ...

de secretaris,

de Commissaris der Koningin/burgemeester,

Bijlage 2: Opzet aanbestedingsdossier

Van elke aanbesteding wordt door de voor de aanbesteding verantwoordelijke persoon een dossier bijgehouden, waarin ten minste de volgende onderdelen worden opgenomen:

1. algemene administratieve gegevens; interne/externe projectopdracht van opdrachtgevende dienst/ontwikkelaar (opdrachtbeschrijving, planning, financiën e.d.);
2. behoeftestelling aanbesteding (beschrijving gewenst(e) product, dienst of werk, inhoudelijke eisen en overige randvoorwaarden);
3. (bedrijfseconomische) kostenraming; eventuele paraaf concerncontroller;
4. proceduregegevens:
 - aanbesteding is gemeld bij de centrale adviesfunctie aanbesteden, ja/nee; eventuele paraaf concerncontroller;
 - (verplichte) adviesaanvraag bij de centrale adviesfunctie aanbesteden ten aanzien van onderstaande aandachtspunten is gedaan, ja/nee; eventuele paraaf concerncontroller;
 - o voldoen van de aanbestedingsstukken aan de Europese regels en het inkoop- en aanbestedingsbeleid;
 - o wijze van aanbesteden (wordt met onder meer de geformuleerde selectie- en gunningscriteria een optimaal (economisch) resultaat gewaarborgd?);
 - o resultaat van de aanbesteding c.q. het gunningadvies.
 - bij afwijking van het advies van de centrale adviesfunctie aanbesteden, is de toepasselijke procedure gevolgd; ja/nee; eventuele paraaf concerncontroller;
 - keuze aanbestedingsprocedure; eventuele paraaf concerncontroller.
5. aanbestedingsbescheiden:
 - programma van eisen/bestek en tekeningen;
 - reglement van aanbesteding (procedurevoorwaarden);
 - concept-overeenkomst/juridische randvoorwaarden;
 - te hanteren gunnings- en selectiecriteria; bij keuze voor criterium 'de economisch voordeligste aanbieder': de toegepaste criteria en de wijze waarop deze zijn gewogen;
 - (voor)aan kondiging/publicatie van aanbesteding;
 - ontvangen aanmeldingen selectiedocumentatie;
 - uitslag selectie (verslag selectiecommissie en resultaat, eventueel inclusief BIBOB-adviezen);
 - ontvangen inschrijvingen/offertes;
 - nota van inlichtingen;
 - uitslag gunning/proces-verbaal van aanbesteding (verslag beoordelingscommissie en resultaat, keuze opdrachtnemer);
 - aankondiging van gunning (hierbij in voorkomende gevallen rekening houdend met de implicaties van het Alcatel-arrest⁴¹).

⁴¹ In het Alcatel-arrest is bepaald dat er een bepaalde periode tussen de gunning en het sluiten van de overeenkomst in acht dient te worden genomen teneinde de aanbieders/inschrijvers de gelegenheid te bieden het gunningsbesluit nietig te kunnen laten verklaren. Zie ook bladzijde 28-29 van deze handreiking.

6. opdrachtverstrekking:
 - (concept)opdrachtbrief dan wel het totstandgekomen contract;
 - ontwerpgegevens (indien aanwezig);
 - overige gegevens.
7. vertrouwelijke gegevens (deze gegevens bevinden zich veelal in de door de inschrijvers ingediende stukken):
 - financiële, economische en juridische gegevens van de externe opdrachtnemer(s);
 - persoonsgebonden gegevens van directieleden, commissarissen en sleutelfunctionarissen;
 - ondernemingsgebonden gegevens (naam en handelsnaam van de onderneming, nummer Kamer van Koophandel of het buitenlandregister, het registratienummer van de onderneming, adres, rechtsvorm et cetera).
8. evaluatieformulier;
9. overige gegevens.

Bijlage 3: Checklist Europees aanbesteden

<p>Stap 1: bepalen aard opdracht</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ werk ✓ levering ✓ dienst <p><i>Zie bladzijde 25 handreiking.</i></p>	<p>Om te kunnen bepalen op welke wijze de opdracht aanbesteed dient te worden, wordt allereerst de aanbestedingsvorm bepaald. Voorgenomen opdrachten worden in drie hoofdcategorieën ingedeeld namelijk: leveringen⁴², diensten⁴³ en werken⁴⁴. Hoewel voor wat betreft deze categorieën de aanbestedingswijzen grotendeels overeenkomen, verschillen bijvoorbeeld de drempelbedragen onderling, waardoor een verschuiving in de toepassing van procedures en regelgeving kan voorkomen. Het is dus van belang om de opdracht in één van de genoemde categorieën te kunnen indelen. Daarbij is het onderwerp van de opdracht bepalend. Indien het echter een samengestelde opdracht betreft (een combinatie van bijvoorbeeld de levering van een product en aanvullende dienstverlening), is het onderwerp dat de grootste financiële waarde vertegenwoordigt, bepalend voor de categorie waarin de opdracht dient te worden ingedeeld. Bij Europese aanbestedingen moet een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving worden gegeven van de opdracht, zonder dat taalverschillen een hinderpaal of interpretatierisico vormen. Daartoe dient gewerkt te worden met codes van de Common Procurement Vocabulary (CPV). De CPV is een uniform classificatiesysteem voor overheidsopdrachten⁴⁵.</p>
<p>Stap 2: bepalen totale geraamde waarde opdracht</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ totale geraamde waarde <p><i>Zie bladzijden 19-20 en 25 handreiking.</i></p>	<p>Nadat de aanbestedingsvorm is vastgesteld, dient vervolgens naar de totale (geraamde) waarde van de opdracht te worden gekeken. Aan de hand van de kostenraming, die getoetst wordt aan de vastgestelde drempelbedragen, kan worden vastgesteld, welke aanbestedingsprocedure van toepassing is. Bij het bepalen van de totale (geraamde) waarde dienen de volgende randvoorwaarden in acht te worden genomen. Bij het bepalen van de waarde van de opdracht, dient de volledige omvang van de behoefte van de gehele aanbestedende dienst (de provincie of gemeente) als uitgangspunt te worden genomen. De gecoördineerde inkoopfunctie bepaalt de volledige omvang van de behoefte van de provincie of gemeente. Dit betekent dat de opdracht niet in onderdelen mag worden opgesplitst (organisatorisch noch inhoudelijk) en dit betekent ook dat de opdracht niet in de tijd beperkt mag worden.</p>

42 Onder **leveringen** verstaat de van toepassing zijnde Europese richtlijn: contracten voor de aankoop, het leasen, het huren of in huurkoop nemen (met of zonder koopoptie) van producten. Het gaat hier bijvoorbeeld om de aankoop van kantoorbenodigdheden, het leasen van auto's, et cetera. **Werkzaamheden** voor de installatie van deze producten vallen ook onder leveringen. Naast het kopen vallen dus ook het plaatsen of installeren van bijvoorbeeld medische apparatuur of een telefooncentrale onder leveringen. Bron: Richtlijn 93/36 van 14 juni 1993, Publicatieblad L199 van 9 augustus 1993.

43 Onder **diensten** verstaat de van toepassing zijnde Europese richtlijn: alle overeenkomsten op het gebied van dienstverlening, die niet beschouwd kunnen worden als opdrachten voor leveringen of werken. Voorbeelden hiervan zijn onderhoudsdiensten, schoonmaakdiensten, accountantsdiensten, vuilnisophalddiensten, verzekeringsdiensten, et cetera. Ook het uitschrijven van prijsvragen voor ontwerpen wordt in de richtlijn Diensten geregeld. Bron: Richtlijn 92/50 van 18 juni 1992, Publicatieblad L209/1 van 24 juli 1992.

44 Onder **werken** verstaat de van toepassing zijnde Europese richtlijn: alle overeenkomsten op het gebied van de bouwrijverheid, zoals gebouwen, bruggen, baggerwerkzaamheden, wegen en tunnels. Verder vallen de activiteiten die een onlosmakelijk onderdeel uitmaken van de bouwopdracht ook onder de richtlijn Werken, zoals in sommige gevallen installatiewerkzaamheden. Bron: Richtlijn 93/37 van 14 juni 1993, Publicatieblad L199 van 9 augustus 1993.

45 Zie: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/nl/oj/dat/2003/l_329/l_32920031217100010270.pdf.

<p><i>Zie bladzijden 14-15 handreiking.</i></p>	<p>Aangezien het bepalen van de totale (geraamde) waarde in grote mate bepalend is voor de wijze waarop de aanbesteding zal gaan plaatsvinden, dient zowel de gekozen procedure als de onderliggende motivatie (kostenraming en overige randvoorwaarden) in het aanbestedingsdossier te worden opgenomen. Indien er twijfel bestaat over het resultaat van de toets of de te kiezen procedure, dient de concerncontroller direct bij de beoordeling te worden betrokken. Eventueel kan de centrale adviesfunctie aanbesteden advies worden gevraagd. Dienstoverstijgende opdrachten worden gebundeld ingekocht door de gecoördineerde inkoopfunctie. Dienstspectifieke opdrachten kunnen decentraal worden ingekocht. De aanbesteding van dienstspectifieke opdrachten vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de betreffende budgethouder, dan wel een door deze persoon aangewezen mandataris. De aanbesteding van dienstoverstijgende opdrachten vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de algemeen directeur, dan wel een door deze persoon aangewezen mandataris.</p> <p>Van elke aanbesteding dient conform het voorgeschreven model een dossier te worden bijgehouden door de voor de aanbesteding verantwoordelijke persoon. In het geval van Europese aanbestedingen dienen in het dossier ook de gegevens te worden vastgelegd die aan de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de Belastingdienst dienen te worden verschaft.</p> <p>De centrale adviesfunctie aanbesteden houdt een registratie van aanbestedingen bij van opdrachten met een geraamde waarde boven € pm. Daartoe dient de projectverantwoordelijke functionaris van iedere aanbesteding van een opdracht met een geraamde waarde boven € pm melding te doen aan de centrale adviesfunctie aanbesteden. Geregistreerd worden in elk geval of het een werk, een levering of een dienst betreft, de aard en de geraamde waarde van de opdracht, welke aanbestedingsprocedure wordt gevolgd en in voorkomend geval op welke uitzonderingsgrond de keuze voor een andere aanbestedingsprocedure dan voorgeschreven is gebaseerd, voorzien van een motivering.</p>
<p><i>Zie bladzijde 22 handreiking.</i></p>	
<p><i>Zie bladzijden 15-16 handreiking.</i></p>	

<p>Stap 3: bepalen aanbestedingsprocedure</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ gunning uit de hand ✓ onderhands aanbesteden ✓ openbaar aanbesteden ✓ Europees aanbesteden <p>Zie bladzijden 17-19 en 26-27 handreiking.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="245 1115 336 1469">Type aanbesteding</th> <th data-bbox="245 479 336 1115">Drempelbedrag (indicatief, exclusief BTW)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="336 1115 411 1469">Gunning uit de hand</td> <td data-bbox="336 479 411 1115">Leveringen en diensten: < € pm Werken: < € pm</td> </tr> <tr> <td data-bbox="411 1115 486 1469">Onderhands</td> <td data-bbox="411 479 486 1115">Leveringen en diensten: € pm - € pm Werken: € pm - € pm</td> </tr> <tr> <td data-bbox="486 1115 600 1469">Openbaar</td> <td data-bbox="486 479 600 1115">Leveringen: € pm - € pm Diensten: € pm - € 236.945 of € 200.000 Werken: € pm - € 5.923.624 of € 5.000.000</td> </tr> <tr> <td data-bbox="600 1115 722 1469">Europees⁶</td> <td data-bbox="600 479 722 1115">Leveringen: ≥ € 236.945 Diensten: ≥ € 236.945 of € 200.000⁴⁷ Werken: ≥ € 5.923.624 of € 5.000.000⁴⁸</td> </tr> </tbody> </table>	Type aanbesteding	Drempelbedrag (indicatief, exclusief BTW)	Gunning uit de hand	Leveringen en diensten: < € pm Werken: < € pm	Onderhands	Leveringen en diensten: € pm - € pm Werken: € pm - € pm	Openbaar	Leveringen: € pm - € pm Diensten: € pm - € 236.945 of € 200.000 Werken: € pm - € 5.923.624 of € 5.000.000	Europees⁶	Leveringen: ≥ € 236.945 Diensten: ≥ € 236.945 of € 200.000 ⁴⁷ Werken: ≥ € 5.923.624 of € 5.000.000 ⁴⁸
Type aanbesteding	Drempelbedrag (indicatief, exclusief BTW)										
Gunning uit de hand	Leveringen en diensten: < € pm Werken: < € pm										
Onderhands	Leveringen en diensten: € pm - € pm Werken: € pm - € pm										
Openbaar	Leveringen: € pm - € pm Diensten: € pm - € 236.945 of € 200.000 Werken: € pm - € 5.923.624 of € 5.000.000										
Europees⁶	Leveringen: ≥ € 236.945 Diensten: ≥ € 236.945 of € 200.000 ⁴⁷ Werken: ≥ € 5.923.624 of € 5.000.000 ⁴⁸										
<p>Stap 4: aankondiging opdracht</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ vooraankondiging ✓ aankondiging <p>Zie bladzijde 26 handreiking.</p>	<p>In geval van twijfel dient de concerncontroller bij de procedurekeuze betrokken te worden.</p> <p>In geval de opdracht Europees aanbesteed dient te worden, dient de voorgenomen opdracht gemeld te worden bij de Europese Gemeenschap om te worden gepubliceerd in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. Om dit te bewerkstelligen zendt de aanbestedende dienst de aankondiging van de opdracht aan het Bureau voor Officiële Publicaties in Luxemburg. Dit kan per post of per fax of digitaal via het internet http://simap.eu.int (ook veel overige informatie verkrijgbaar). Het bureau neemt de vertaling en publicatie in het Supplement bij het Publicatieblad voor haar rekening.</p> <p>De aanbestedende dienst kan een vooraankondiging publiceren. Het publiceren van een dergelijke aankondiging verplicht de aanbestedende dienst (later) niet tot het doen van de feitelijke aanbesteding. Het doen van de vooraankondiging heeft als voordeel dat in het kader van de richtlijnen Diensten en Werken de termijnen van de aanbestedingsprocedure mogen worden verkort.</p>										

⁴⁶ Genoemde Europese drempelbedragen zijn geldig van 1 januari 2004 tot en met 31 december 2005.

⁴⁷ M.b.t. diensten geldt vanaf 1 januari 2004 voor gesubsidieerde opdrachten, O&O en telecommunicatiediensten en de diensten vallend onder bijlage IB van de Richtlijn Diensten een drempelbedrag van € 200.000.

⁴⁸ Voor concessies en projecten die voor meer dan 50% worden gesubsidieerd geldt vanaf 1 januari 2004 een drempelwaarde van € 5.000.000.

<p>Stap 5: keuze Europese aanbestedingsprocedure</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ openbare procedure ✓ niet-openbare procedure ✓ gunning via onderhandelingen <p>Zie <i>bladzijden 17-19 en 26-27 handreiking</i>.</p>	<p>In geval van opdrachten die Europees moeten worden aanbesteed is advies van de centrale adviesfunctie aanbesteden verplicht ten aanzien van:</p> <ul style="list-style-type: none"> • het voldoen van de aanbestedingsstukken aan de Europese regels en het inkoop- en aanbestedingsbeleid; • de wijze van aanbesteden (wordt met onder meer de geformuleerde selectie- en gunningscriteria een optimaal (economisch) resultaat wordt gewaarborgd?); • het resultaat van de aanbesteding c.q. het gunningadvies. <p>Van de adviezen van de centrale adviesfunctie aanbesteden betreffende opdrachten die Europees moeten worden aanbesteed, kan slechts worden afgeweken op basis van een besluit van het college van gedeputeerde staten/college van burgemeester en wethouders. Voorstellen daartoe aan het college, gaan vergezeld van een advies van de concerncontroller. De concerncontroller bewaakt middels steekproefsgewijze controle achteraf ook dat het aanbestedingsproces binnen de kaders van de Europese regels en het inkoop- en aanbestedingsbeleid is uitgevoerd.</p> <p>De openbare procedure is de procedure waarbij alle belangstellende leveranciers/dienstverleners mogen inschrijven. De selectie en gunning vindt in één stap plaats. In de openbare procedure doet de aanbestedende dienst een uitnodiging tot inschrijving⁴⁹.</p> <p>Bij de niet-openbare procedure vinden de selectie en gunning plaats in twee afzonderlijke stappen plaats. Bij de eerste stap kunnen alle belanghebbende leveranciers/dienstverleners zich aanmelden voor de voorselectie, waarbij wordt beoordeeld welke belanghebbenden geschikt zijn. Vervolgens zullen slechts die gegadigden die door de voorselectie zijn gekomen voor inschrijving in aanmerking komen. Het beoordelen van de offerten en het gunnen van de opdracht vindt alsdan in de tweede stap plaats. De niet-openbare procedure kent twee varianten: de 'normale' en de 'versnelde' procedure. De 'versnelde' procedure mag alleen worden toegepast wanneer het in dringende gevallen onmogelijk is de gewone termijnen in acht te nemen, voor zover dit niet aan de aanbestedende dienst te wijten is. Het verschil tussen deze beide procedures zit in de termijnen die volgens de richtlijnen moeten worden aangehouden. De termijnen mogen in bepaalde gevallen worden verkort⁵⁰.</p> <p>Bij de procedure van gunning via onderhandelingen, met of zonder voorafgaande bekendmaking, vindt gunning van de opdracht plaats na onderhandelingen met één of meer door de aanbestedende dienst geselecteerde leveranciers/dienstverleners. Deze procedures vinden slechts plaats in bepaalde expliciet in de richtlijnen omschreven uitzonderingsgevallen.</p>
--	--

49 Zie bijlage 4 voor een overzicht van de voor- en nadelen van de procedure.

50 Zie bijlage 4 voor een overzicht van de voor- en nadelen van de procedure.

<p>Stap 6: keuze selectie- en gunningscriteria</p> <p>✓ selectiecriteria</p> <p>✓ gunningscriteria</p> <p><i>Zie bladzijden 27-28 handreiking.</i></p>	<p>De selectiecriteria zijn financieel-economische en technische minimumeisen. Gegadigden kunnen worden uitgesloten van deelname indien een onderneming niet aan deze eisen kan voldoen of als de onderneming de gestelde vragen niet volledig heeft beantwoord. Er kan bijvoorbeeld gevraagd worden om de jaarrekeningen van de afgelopen drie jaren; een verklaring van de bedrijfsvereniging dat de verplichte sociale premies zijn afgedragen; een overzicht van referenties.</p> <p>Volgens de richtlijnen kunnen opdrachten op twee manieren worden gegund: de laagste prijs of de economisch voordeligste aanbidding.</p> <p>In de praktijk wordt vooral de economisch voordeligste aanbidding gehanteerd, waarbij aspecten zoals bijvoorbeeld prijs, kwaliteit en levertijd een belangrijke rol spelen. Aan de verschillende criteria kunnen door de aanbestedende dienst scores worden toegekend op basis van wegingsfactoren, die bepalend zijn voor de gunning. Zo mogelijk worden de wegingsfactoren in volgorde van belangrijkheid vooraf bekendgemaakt en kunnen ondernemingen precies zien aan welke aspecten de aanbestedende dienst veel waarde hecht.</p>
<p>Stap 7: inbouwen termijn tussen gunning en sluiten overeenkomst</p> <p>✓ Alcatel-arrest</p> <p><i>Zie bladzijden 28-29 handreiking.</i></p>	<p>In het Alcatel-arrest is bepaald dat er een bepaalde periode tussen de gunning en het sluiten van de overeenkomst in acht dient te worden genomen teneinde de aanbidders/inschrijvers de gelegenheid te bieden het gunningsbesluit nietig te kunnen laten verklaren. In het geval er wordt uitgegaan van de privaatrechtelijke contractuele vrijheid en een naventante redelijke termijn, is een contractuele beroepstermijn van om en nabij de 15 werkdagen ná dagtekening van de schriftelijke gunningsbeslissing redelijk. Naar de mening van het Interdepartementaal Overlegorgaan Europese Aanbestedingsvoorschriften (IOEA) kan, afhankelijk van de opdracht en de gevolgde procedure, de aanbestedende dienst voor een langere of kortere termijn kiezen.</p>
<p>Stap 8: gunning opdracht</p> <p>✓ publicatie gunning</p> <p>✓ opstellen proces verbaal</p> <p><i>Zie bladzijde 26 handreiking.</i></p>	<p>De gunning van de opdracht dient gepubliceerd te worden in het Supplement op het Publicatieblad van de EG. Onder meer dient informatie te worden gegeven over de wijze van aanbesteding, de gehanteerde gunningscriteria, de naam van de onderneming aan wie de opdracht is gegund et cetera. De aanbestedende dienst moet van iedere pre-selectie en gunning van een opdracht een procesverbaal opstellen. Dit procesverbaal dient ten minste de volgende onderwerpen te bevatten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • de naam en het adres van de aanbestedende dienst; • het onderwerp en de waarde van de opdracht; • de namen van de uitgekozen gegadigden; • de namen van de uitgesloten gegadigden; • de naam van de gegadigde aan wie de opdracht is gegund met motivering. <p>Dit procesverbaal (of hoofdpunten daarvan) kan door de Europese Commissie worden opgevraagd om te toetsen of de procedures correct zijn toegepast.</p>

Bijlage 4: Voor- en nadelen belangrijkste Europese aanbestedingsprocedures

	<i>Openbare Procedure</i>	<i>Niet-openbare Procedure</i>
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • kortere doorlooptijd (circa 1, 5 maand) dan niet openbare procedure 	<ul style="list-style-type: none"> • meer sturing wie een offerte mag uitbrengen • minder offertes te beoordelen • voor leveranciers aantrekkelijker door gunstiger verhouding inspanningen offerte t.o.v. de kans tot het verwerven van de opdracht
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • bestek mogelijk in grote aantallen opgevraagd • kan veel offertes opleveren die beoordeeld moeten worden 	<ul style="list-style-type: none"> • langere doorlooptijd • de eenmaal geselecteerde potentiële aanbieders zijn gelijkwaardig en later niet meer op deze gronden te beoordelen
Conclusie	<p>minder geschikt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • voor complexe offertetrajecten • waarvoor van de leverancier veel inspanningen wordt gevraagd en/of • waar veel aanbiedingen kunnen worden verwacht en er meerdere beoordelingscriteria zijn 	<p>minder geschikt:</p> <ul style="list-style-type: none"> • voor trajecten waarbij een minimale doorlooptijd is gewenst • als er maar weinig aanbieders van het betreffende product zijn

Bijlage 5: Relevante referenties en internet-sites

Referenties:

- *Handreiking voor de financiële verordeningen en controleverordeningen artikel 212, 213, 213a Gemeentewet*, VNG uitgeverij, Den Haag, 2003
- *Verdien aan besteden. Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden*, VNG uitgeverij, Den Haag, 2003
- *Nalevingsmeting Aanbesteden 2002*, Significant, Barneveld, 2004
- *Handboek Aanbestedingsrecht*, M.J.J.M Essers en G.W.A. van de Meent, Elsevier, Den Haag
- *Handboek van het Europese en het Nederlandse aanbestedingsrecht*, E.H. Pijnacker Hordijk en G.W. van der Bend, Sdu uitgevers, Den Haag, 1999
- *Inkoop in strategisch perspectief*, A.J. van Weele, Samson Bedrijfsinformatie, Alphen aan de Rijn, 1999
- *Professioneel inkopen*, B.J. Albronda en K. Gelderman, Stenfert Kroese, 2003

Voor meer publicaties op het gebied van inkopen en aanbesteden, zie:

<http://www.ovia.nl/literatuur/index.htm>.

Internetsites:

- <http://simap.eu.int/NL/pub/src/welcome.htm> (voor de officiële procedures, instructies en de nieuwste formulieren inzake het Europees aanbesteden van opdrachten)
- <http://ted.publications.eu.int/official/> (deze site biedt informatie over TED (Tenders Electronic Daily), de gegevensbank waarin dagelijks de gepubliceerde aanbestedingsteksten worden opgenomen)
- <http://europa.eu.int/eur-lex/> (voor de teksten van de Europese aanbestedingsrichtlijnen en andere relevante Europese wet- en regelgeving)
- <http://www.europadecentraal.nl/> (voor algemene informatie over Europees aanbesteden)
- <http://www.justitie.nl/bibob/> (voor informatie over de toepassing van de Wet BIBOB)
- <http://www.minez.nl/> (voor algemene informatie en advies over Europees aanbesteden)
- <http://www.ovia.nl/> (de website van de interdepartementale projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden (PIA); op deze website is veel informatie te vinden over inkopen en aanbesteden in algemene zin)
- <http://www.pianodesk.nl> (PIANO staat voor Professioneel Inkopers en Aanbesteders Netwerk Overheid. Het is een netwerk voor overheidsmedewerkers, verantwoordelijk voor de inkoopfunctie op strategisch en strategisch / tactisch niveau. De doelstelling van PIANO is: via "kennismaking" kennis uitwisselen, kennis ontwikkelen en samenwerken)
- <http://www.aanbestedingskalender.nl> (voor publicatie van nationale en Europese aanbestedingen van werken, diensten en leveringen)
- <http://www.nevi.nl/NEVI287.html> (de website van het NPPP (NEVI Platform voor Public Procurement) waarop inkopers binnen de overheid actief de ontwikkelingen op hun vakgebied kunnen volgen, van gedachten kunnen wisselen en kennis kunnen overdragen)
- <http://inkoop-overheid.pagina.nl> of <http://inkoop.pagina.nl> (voor vele links naar relevante websites op het gebied van inkopen en aanbesteden)
- <http://inkoop-bedrijven.pagina.nl> (voor links naar bedrijven die actief zijn op het gebied van inkopen en aanbesteden)

Bijlage 6: Samenstelling werkgroep

Deze handreiking is opgesteld door de werkgroep interne procedure steunverlening en aanbestedingen bestaande uit:

- Ronald Koch (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), voorzitter)
- Lieneke Goris (ministerie van BZK, secretaris)
- Eric Biesmeijer (ministerie van BZK)
- Jet Postma (ministerie van BZK)
- Peter Reimer (ministerie van BZK)
- Laurens Kuyper (Interprovinciaal Overleg (IPO))
- Jan van der Lei (Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG))
- Ann-Marie Kühler (VNG)
- Sietske Pijpstra (VNG)
- Ilze Jozepa (Europa decentraal)
- Robert-Jan van Lotringen (Europa decentraal)
- Kerensa Tsie Chin Jong (gemeente Den Haag)
- Marlia de Jonge (gemeente Amsterdam)
- Bernard Hoppenbrouwers (provincie Zuid-Holland)
- Sacco Toncman (provincie Noord-Brabant)

De werkgroep heeft de handreiking laten toetsen door een klankbordgroep bestaande uit:

- Evert Jan Stoffels (provincie Noord-Holland)
- Judith Swart Ranshuysen (provincie Friesland)
- Petra Stigter (provincie Noord-Brabant)
- Enno Strating (provincie Flevoland)
- Karin van Dijk (provincie Overijssel)
- Fem de Lange (gemeente Heerenveen)
- Tamara Linnartz (gemeente Ede)

Ook is de handreiking voor commentaar voorgelegd aan de Ambtelijke Commissie Inkoop- en Aanbestedingsbeleid (ACIA) van de VNG alsmede aan het Inkoopforum gemeenten van het NEVI Platform for Public Procurement (NPPP).

Bij het opstellen van deze handreiking is dankbaar gebruik gemaakt van de informatie in de Handreiking 'Verdien aan besteden. Naar een beleid voor efficiënt inkopen en aanbesteden voor lokale overheden.' (VNG uitgeverij, Den Haag, 2003).

Tevens is gebruik gemaakt van recente beleidsnota's inkoop en aanbesteden en andere relevante documenten van de volgende provincies en gemeenten:

- Provincie Gelderland
- Provincie Noord-Brabant
- Provincie Zuid-Holland
- Gemeente Almere
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Leeuwarden
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Steenwijk

Ten slotte is gebruik gemaakt van de flyer 'Europese aanbestedingsrichtlijnen. Beheer en Controle.' van het ministerie van Financiën.



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Interprovinciaal Overleg **ip^o**



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



EUROPA decentraal