



Europese
Commissie

OVERHEIDSOPDRACHTEN – LEIDRAAD VOOR PROFESSIONALS

*ter vermijding van veelvoorkomende fouten bij door
Europese structuur- en investeringsfondsen gefinancierde projecten*

***Europe Direct helpt u antwoord te vinden op uw vragen
over de Europese Unie.***

**Gratis nummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(* De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

European Commission, Directorate-General for Regional and Urban policy
Competence centre Administrative Capacity Building; Solidarity Fund
Pascal Boijmans
Avenue de Beaulieu 1
1160 Brussels
BELGIUM
E-mail: regio-publication@ec.europa.eu
Internet: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet
via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2015

ISBN 978-92-79-51746-4
doi:10.2776/909618

© Europese Unie, 2015
Overneming met bronvermelding toegestaan.



Overheidsopdrachten -

Leidraad voor professionals ter vermijding van veelvoorkomende fouten bij door Europese structuur- en investeringsfondsen gefinancierde projecten

**Leidraad voor professionals
ter vermijding van veelvoorkomende
fouten bij de plaatsing van
overheidsopdrachten voor door
Europese structuur- en
investeringsfondsen gefinancierde
projecten**

DISCLAIMER

Dit document biedt een leidraad om fouten te vermijden die veelvuldig voorkomen bij de plaatsing van overheidsopdrachten voor projecten die door de Europese structuur- en investeringsfondsen worden medegefinancierd. Het is bedoeld om de operationele programma's gemakkelijker te kunnen uitvoeren en goede praktijken aan te moedigen. Deze leidraad is juridisch niet bindend maar geeft algemene aanbevelingen en beogen gangbare goede praktijken weer te geven.

De in de leidraad voorgestelde concepten, ideeën en oplossingen doen geen afbreuk aan nationale wetgeving. Zij moeten worden gelezen in het juridisch kader van het betreffende land en kunnen hieraan worden aangepast.

Deze leidraad laat een eventuele toekomstige uitleg van de Commissie van geldende wettelijke bepalingen onverlet.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
Lijst van afkortingen	6
Voorwoord	7
Gebruik van deze leidraad	8
1. Voorbereiding en planning	11
1.1 Voorlopige afbakening	11
1.2 Contractbeheer en projectmanagement	15
1.3 Opstellen van een businesscase	18
1.4 Procedurekeuze	18
1.5 Drempels en publicatie	22
1.6 Operationele vereisten voor het uitschrijven van een aanbesteding	24
2. Bekendmaking	28
2.1 Bekendmaking van Europese aankondigingen	28
2.2 Procedures en tijdschema's	29
2.2.1 Minimumtermijnen	29
2.2.2 Versnelde procedure	32
2.3 Aanbestedingsstukken	32
2.3.1 Vaststellen van selectiecriteria	33
2.3.2 Opstellen van een prekwalificatievragenlijst	34
2.3.3 Vaststellen van gunningscriteria en bijbehorende weging	34
2.3.4 Prijslijsten	35
2.3.5 Het contract	35
2.4 Bestek en normen	36
2.4.1 Opstelling van het bestek	36
2.4.2 Normen bij het opstellen van bestekken	38
2.4.3 Sociale, ethische en milieugerelateerde criteria	38
2.4.4 Varianten	39
2.5 Verkrijgen van stukken en indienen van inschrijvingen	39
2.6 Klachten, rechtsmiddelen en aansprakelijkheid	40
3. Indiening van inschrijvingen en selectie van inschrijvers	45
3.1 Indiening van de inschrijving volgens de voorschriften	45
3.2 Opvolgen van inschrijvingsvoorschriften	45

3.3	Veilige bewaring van aanbestedingsstukken	46
3.4	Officiële opening.....	46
4.	Evaluatie van inschrijvingen	49
4.1	Laagste prijs.....	49
4.2	Economisch voordeligste inschrijving (eng.: MEAT).....	49
4.3	Behandeling van ongewoon laaggeprijsde inschrijvingen	49
4.4	Toelichting	50
4.5	Onderhandelingen na de inschrijving.....	50
4.6	Beslissing van het evaluatiecomité	51
5.	Gunning	54
5.1	Aankondiging van geplaatste opdracht.....	54
5.2	Opschortende termijn en kennisgeving aan de inschrijvers	54
6.	Uitvoering van de opdracht	56
6.1	Betrekkingen met de leverancier of contractant.....	56
6.2	Opdrachtwijzigingen	56
6.3	Afsluiting van de opdracht.....	56
TOOLKITS		59
TOOLKIT 1	– BUSINESSCASE.....	60
TOOLKIT 2	– RISICIBEHEER EN NOODPLANNING.....	62
TOOLKIT 3	– GATEWAYS.....	65
TOOLKIT 4	– VOORSELECTIE	67
TOOLKIT 5	– OPSTELLEN VAN SELECTIECRITERIA EN SELECTIEFASE.....	69
TOOLKIT 6	– OPSTELLEN VAN GUNNINGSCRITERIA EN GUNNINGSFASE	73
TOOLKIT 7	– BESTEK SCHRIJVEN.....	83
TOOLKIT 8	– OPDRACHTWIJZIGINGEN.....	90
TOOLKIT 9	– NALEVINGSCONTROLELIJST	95
TOOLKIT 10	– NUTTIGE LINKS.....	99
	Woord van dank.....	101

Lijst van afkortingen

AD: aanbestedende dienst

AO: aankondiging van een opdracht

DG GROW: directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf

DG ENV: directoraat-generaal Milieu

EU: Europese Unie

Mkb: midden- en kleinbedrijf

PB: Publicatieblad van de Europese Unie

PPS: publiek-private samenwerking

Simap: EU-portaalsite voor overheidsopdrachten (Système d'information sur les Marchés Publics)

Voorwoord

Overheidsopdrachten zijn een essentieel aspect van overheidsinvesteringen: zij stimuleren de economische ontwikkeling in Europa en zijn een belangrijk element om de eengemaakte markt te bevorderen. Overheidsopdrachten doen ertoe — zij zijn goed voor circa 19 % van het bbp van de EU en maken deel uit van ons dagelijks leven. Overheden kopen goederen en diensten voor hun burgers; dit moet zo efficiënt mogelijk worden gedaan. Overheidsopdrachten bieden ook kansen voor ondernemingen, waardoor particuliere investeringen worden gestimuleerd en op lokaal niveau tot groei en werkgelegenheid wordt bijgedragen. Ten slotte spelen overheidsopdrachten een belangrijke rol bij de aanwending van de Europese structuur- en investeringsfondsen.

Naar schatting wordt circa 48 % van de Europese structuur- en investeringsfondsen via overheidsopdrachten besteed. Projecten in de lidstaten die uit de EU-fondsen worden medegefinancierd, moeten in overeenstemming zijn met de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten, die een goede prijs-kwaliteitverhouding en eerlijke concurrentie op de markt waarborgen. Transparantie en integriteit bij de desbetreffende procedures zijn bovendien essentieel om het vertrouwen van de burgers in de overheid te behouden.

Om alle bovengenoemde redenen levert de correcte en coherente toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten voor iedereen — overheidsdiensten op nationaal en regionaal niveau, bedrijven en burgers — voordelen op qua doeltreffendheid en efficiëntie. Dit helpt ons allemaal om optimaal van de overheidsinvesteringen te profiteren en te waarborgen dat de EU-fondsen maximaal voordeel opleveren. Uit beschikbare gegevens blijkt echter dat een aanzienlijk deel van alle fouten bij de besteding van EU-fondsen het gevolg is van een onjuiste toepassing van de EU-regels inzake overheidsopdrachten.

Dit document is bedoeld om richtsnoeren te bieden voor overheidsfunctionarissen die zich bezighouden met het beheer van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), en hen te helpen veelgemaakte fouten te voorkomen en beste praktijken te hanteren bij de uitvoering van procedures voor overheidsopdrachten. Hoewel het document geen juridische uitleg van de EU-richtlijnen geeft, is het een nuttig instrument om professionals houvast te bieden op onderdelen waarbij de meeste vergissingen worden gemaakt, met praktische tips om fouten te voorkomen en in elke situatie de correcte procedure toe te passen. In dit document staan ook een aantal goede werkwijzen, praktijkvoorbeelden, uitleg over specifieke onderwerpen, casestudies en sjablonen. Tot slot is de tekst met het oog op het gebruiksgemak voorzien van waarschuwingssymbolen en aangevuld met interactieve elementen die doorverwijzen naar de desbetreffende wetteksten en andere nuttige documenten.

Deze richtsnoeren maken deel uit van de prioritaire maatregelen waarmee de Commissie de lidstaten wil helpen hun bestuurlijke capaciteit te versterken door de besteding en het beheer van de EU-fondsen te verbeteren. Dit document is het resultaat van de gezamenlijke inspanning van de diensten van de Commissie, in overleg met de Europese Investeringsbank. Wij danken iedereen die bij de opstelling ervan betrokken was.

Wij hopen dat deze richtsnoeren in de praktijk hun nut zullen bewijzen.

Corina Crețu, commissaris Regionaal Beleid



Elżbieta Bieńkowska, commissaris
Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en
Midden- en Kleinbedrijf



Gebruik van deze leidraad

Voor wie is deze leidraad bedoeld?

Deze leidraad is hoofdzakelijk bedoeld voor met overheidsopdrachten belaste professionals van AD die verantwoordelijk zijn voor de planning en totstandbrenging van een volgens de regels verlopen, doelmatige inkoop van werken, diensten en leveringen met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Ook voor managementautoriteiten kan deze leidraad, en dan met name de controlelijst in [Toolkit 9](#), bruikbaar zijn bij de uitoefening van toezicht op overheidsopdrachten die worden uitgevoerd door begunstigden van EU-subsidies.

Opbouw van de leidraad

Dit document is samengesteld uit de volgende twee delen:

- **De leidraad zelf** die zich toespitst op de zes fasen van een aanbestedingsprocedure - van planning tot uitvoering van het contract -, waarbij de nadruk ligt op aandachtspunten en op mogelijke fouten die moeten worden vermeden. Daarbij worden links naar gedetailleerde toolkits gegeven.
- **De toolkit** met documenten waarin specifieke onderwerpen nader worden behandeld en goede praktijkvoorbeelden worden gegeven van wat wel en niet te doen tijdens de aanbestedingscyclus.

Praktisch gezien bestaat de aanbestedingsprocedure uit zes fasen:

1. Voorbereiding en planning
2. Publicatie
3. Indiening van inschrijvingen en selectie van inschrijvers
4. Beoordeling van inschrijvingen
5. Gunning van de opdracht
6. Uitvoering van de opdracht


Deze leidraad leidt met overheidsopdrachten belaste professionals stapsgewijs door het proces, inclusief de uiterst belangrijke planningsfase. Daarbij worden zij gewezen op de fouten en hoe die kunnen worden vermeden. Aan het einde van elke sectie worden een overzicht van de meest voorkomende fouten en een aantal voorbeelden gegeven. Wanneer meer informatiebronnen voorhanden zijn, hetzij via de toolkit, hetzij in de vorm van andere documentatie op internet, dan wordt een hyperlink vermeld.


De leidraad heeft betrekking op door de EU gefinancierde opdrachten voor werken, diensten en leveringen zoals vastgesteld in Richtlijn 2004/18/EG¹. Deze richtlijn, toepasselijke drempels en interpretatieve mededelingen over specifieke onderwerpen (zoals "Raamcontracten en opdrachten onder de drempels") zijn te vinden op de website van de EU – zie [Toolkit 10](#).


Verklaring van symbolen

¹ Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114).

In deze leidraad worden essentiële onderdelen met de volgende symbolen aangeduid:

 **Waarschuwing!** Dit symbool duidt een fase aan waarin de meest voorkomende en ernstige fouten worden gemaakt.

 **Attentie!** Dit symbool duidt een risico aan waarmee rekening moet worden gehouden om de gewenste zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanbestedingsprocedure te kunnen verwezenlijken.

 **Help!** Dit symbool geeft aan dat er extra informatiebronnen bestaan die kunnen worden geraadpleegd via de toolkit of via links naar andere documentatie.

Werken, leveringen of diensten?

Richtlijn 2004/18/EG is van toepassing op drie soorten overheidsopdrachten, namelijk voor werken, voor leveringen en voor diensten. Overheidsopdrachten voor werken zijn overheidsopdrachten die betrekking hebben op hetzij de uitvoering, hetzij zowel het ontwerp als de uitvoering van werken in het kader van een van de in bijlage I bij Richtlijn 2004/18/EG vermelde werkzaamheden. Een "werk" is het product van een geheel van bouwkundige of civieltechnische werken dat ertoe bestemd is als zodanig een economische of technische functie te vervullen, bijvoorbeeld een weg of een afvalwaterzuiveringsinstallatie. Overheidsopdrachten voor leveringen zijn overheidsopdrachten die betrekking hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten, zoals voertuigen of computers. Overheidsopdrachten voor diensten zijn andere overheidsopdrachten dan overheidsopdrachten voor werken of leveringen die betrekking hebben op het verrichten van de in bijlage II bij Richtlijn 2004/18/EG bedoelde diensten, zoals advies en opleiding.

Contractbeheer versus projectmanagement

Elke aanbestedende dienst (AD) kent zijn eigen procedures en methoden voor projectmanagement en contractbeheer. In het kader van de financiering door een ESI-fonds worden contracten geplaatst als onderdeel van een door de EU ondersteund project, dat al dan niet kan zijn opgedeeld in meerdere contracten. Projecten met meerdere contracten moeten zorgvuldig worden gecoördineerd. Vele, vaak geruchtmakende terugblikken op wat er mis is gegaan, hebben tot de conclusie geleid dat een slechte planning aan het begin van een aanbestedingsprocedure de oorzaak is van de fouten. Als gevolg daarvan zetten aanbestedende diensten voor de uitvoering van complexe, risicovolle overheidsopdrachten die een grote waarde vertegenwoordigen, steeds vaker gespecialiseerde projectmanagers in. Dit wordt als goede praktijk beschouwd. Zo kunnen de beginselen en praktijken van deugdelijk projectmanagement en contractbeheer met elkaar worden verenigd. In deze leidraad worden de termen projectmanagement en contractbeheer soms als synoniem van elkaar gebruikt.

Naleving van interne regels en nationale wetgeving

Vanzelfsprekend moeten ambtenaren die betrokken zijn bij de aanbestedingsprocedures de nationale wetgeving, de interne regels van hun eigen organisatie en de EU-voorschriften naleven. Dit geldt evenzeer voor opdrachten die boven en onder de drempels voor bekendmaking in het PB vallen.

Dit document heeft de status van een "leidraad". Het is bedoeld als praktisch hulpmiddel voor met overheidsopdrachten belaste professionals om een aantal van de meest

voorkomende fouten en financiële correcties te vermijden². Het is niet bedoeld als handleiding met instructies over hoe kan worden voldaan aan de vereisten van Richtlijn 2004/18/EG. Het is ook beslist niet een definitieve juridische uitleg van EU-wetgeving. Deze leidraad is bedoeld als hulpmiddel bij - en niet als vervanging van - interne regels en procedures. Als gelijkwaardige nationale of fondsspecifieke leidraden ontbreken, kunnen de managementautoriteiten ervoor kiezen het document als leidraad te hanteren jegens begunstigden van EU-subsidies.

Nieuwe Europese richtlijnen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten

In februari 2014 zijn nieuwe richtlijnen³ betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten aangenomen, en de lidstaten hebben tot april 2016 de tijd om deze in nationale wetgeving om te zetten (een uitzondering geldt voor elektronisch aanbesteden, waarvoor als uiterste termijn september 2018 geldt).

Meer informatie over de nieuwe richtlijnen kunt u vinden op:
http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/new/index_en.htm

² 2 Met "financiële correcties" worden de maatregelen bedoeld die de Commissie of een lidstaat treft om uitgaven die wegens onregelmatigheden niet aan de voorwaarden voor financiering voldoen, uit te sluiten van medefinanciering uit het EU-budget. Zie de leidraad voor de bepaling van door de Commissie te verrichten financiële correcties voor uitgaven die in gedeeld beheer door de Unie zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten, goedgekeurd bij Besluit C(2013) 9527 van 19 december 2013, op:

http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/information/publications/cocof-guidance-documents/2013/commission-decision-of-19122013-on-the-setting-out-and-approval-of-the-guidelines-for-determining-financial-corrections-to-be-made-by-the-commission-to-expenditure-financed-by-the-union

³ Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG, Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten en Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG.

1. Voorbereiding en planning

Het doel van deze fase is een deugdelijk proces te ontwikkelen voor de levering van de verlangde werken, diensten of leveringen.

Over het algemeen zou een open, objectief en transparant verlopen concurrerende aanbestedingsprocedure voor een overheidsopdracht tot de beste prijs-kwaliteitverhouding moeten leiden. Deze opvatting strookt met beginselen van het EU-verdrag en met Richtlijn 2004/18/EG. Fundamentele beginselen die in acht moeten worden genomen bij de plaatsing van overheidsopdrachten zijn: het discriminatieverbod, gelijke behandeling, transparantie, wederzijdse erkenning, evenredigheid, het vrij verlenen van diensten en de vrijheid van vestiging voor potentiële inschrijvers. Richtlijn 2004/18/EG schrijft publieke instellingen wettelijke verplichtingen voor met betrekking tot de aankondiging van opdrachten boven bepaalde drempelwaarden.

Deze eerste fase van het proces is essentieel en beïnvloedt het hele verdere verloop van de opdracht. Als dit deel van de aanbesteding correct wordt uitgevoerd, verloopt de rest van de aanbesteding doorgaans probleemloos, en omgekeerd. Dikwijls blijkt dat de aanbestedende dienst (AD) de planningsfase van het proces onderschat of zelfs helemaal niet uitvoert. De kans is groot dat managementautoriteiten en auditors deze fase uitvoerig onderzoeken om er zeker van te zijn dat subsidies goed zijn besteed en dat de AD zich goed van zijn taak heeft gekweten.

Afhankelijk van de omvang en de complexiteit van de opdracht, kan deze fase van het proces ettelijke maanden in beslag nemen alvorens de aankondiging van een opdracht kan worden bekendgemaakt. Met een goede planning wordt het risico kleiner dat een opdracht moet worden aangepast of gewijzigd. De grootste (en mogelijk duurste) en meest voorkomende fouten die bij opdrachten worden gemaakt, zijn het gevolg van gebrekkige planning. Voor overheidsplannen of -programma's op grotere schaal moet worden overwogen een haalbaarheidsstudie te doen, een fase in te bouwen waarin de noodzaak en de omvang van de opdracht worden bepaald, en moet met de publieke bewustwording en openbare raadplegingen rekening worden gehouden. Zie ook [Toolkit 10](#).

✘ Planning is essentieel. Als de AD dit deel van het proces niet correct uitvoert, leidt dit waarschijnlijk tot fouten en problemen. Veel fouten zijn terug te voeren op gebrek aan planning. Er wordt aanbevolen in deze fase standaardsjablonen voor de communicatie met inschrijvers op te stellen, belangrijke beslissingen vast te leggen (d.w.z. vastlegging van op dat moment bekende informatie, beschikbare opties en de onderbouwing van de voorkeursoptie) en voorschriften voor de planning, uitvoering en controle van de aanbestedingsprocedures op te stellen.

1.1 Voorlopige afbakening

Vanaf het begin moeten de volgende stappen worden genomen en vragen worden gesteld. De volgende onderdelen staan niet in volgorde van prioriteit.

Betrokkenheid van voornaamste belanghebbenden: Het erkennen van (externe) belanghebbenden is cruciaal voor een opdracht. Het is belangrijk voor het welslagen van de opdracht dat zij worden erkend en dat op de juiste wijze met hen wordt omgegaan. Belanghebbenden kunnen zijn: individuen, groepen of subgroepen van cliënten (inclusief

interne cliënten), klanten/gebruikers of derden (bijv. betrokken nutsbedrijven) die geïnteresseerd zijn in de opdracht. Naarmate de opdracht vordert en andere aspecten op de voorgrond komen kunnen ook de belanghebbenden en hun behoeften veranderen. Het raadplegen van de klant/gebruiker en andere belanghebbenden is van even groot belang als marktraadpleging en beide vormen van raadpleging moeten in onderlinge samenhang plaatsvinden. Door belanghebbenden te raadplegen, wordt hun de mogelijkheid geboden inspraak te hebben in de inhoudelijke kant van de opdracht.

⚠ Het niet erkennen van de noodzaak (externe) belanghebbenden bij de opdracht te betrekken, is een veelgehoord kritiekpunt. Dit heeft vaak een negatieve uitwerking op het welslagen van de opdracht en resulteert soms in extra kosten om slordigheden of fouten te corrigeren. Ook al zijn deze betrokkenheid en raadplegingen belangrijk, zij mogen de autonome besluitvorming van de AD niet in gevaar brengen noch potentiële belangenconflicten tot gevolg hebben, wat tot inbreuk kan leiden op de beginselen van gelijke behandeling en transparantie. De opmerkingen van belanghebbenden mogen geen invloed hebben op de essentie en het doel van de aanbesteding.

Vaststelling en beoordeling van behoeften: Wat wordt aanbesteed en waarom? Welke elementen zijn essentieel en welke optioneel? Wat is de belangrijkste aanleiding tot deze aanbesteding? Wat zijn de cruciale succesfactoren? Wat zijn de beoogde resultaten? Moeten deze werken, diensten of leveringen worden aanbesteed? Wie zegt dat we ze nodig hebben? Welke ruimte is er om voor kant-en-klare oplossingen te kiezen? De noodzaak van de aankoop kan vaak het beste kritisch worden beoordeeld tijdens een interactieve bijeenkomst van alle belangrijke belanghebbenden.

Evaluatie van opties: Zijn alle verschillende opties om aan de vastgestelde behoeften te voldoen, bekeken? Bekijk bijvoorbeeld of het mogelijk is te kopen, leasen of huren – in plaats van aanbesteden. Moeten we traditioneel aanbesteden of is een publiek-private samenwerking (PPS) mogelijk? Moet er worden gekeken naar een innovatieve oplossing voor de vastgestelde behoeften?

Begroting en financiering: Een ander cruciaal punt is het vaststellen van een realistische begroting om de gewenste resultaten te bereiken en in aansluiting daarop het zeker stellen van middelen om de opdracht te kunnen financieren. Daarbij moet worden uitgegaan van een duidelijk vereistenpakket en actuele informatie over marktprijzen. Afhankelijk van de aard van de opdracht moeten onvoorziene gebeurtenissen ruimschoots worden ondervangen. Begroting en onvoorziene gebeurtenissen moeten in alle kritische stadia van de opdracht opnieuw worden bekeken. Levenscycluskosten kunnen hier worden meegenomen aangezien die mede bepalend zijn voor de hoogte van de benodigde begroting.

Betaalbaarheid: Beschikt de AD over voldoende financiële middelen om de opdracht zoals op dat moment begroot uit te voeren? Betaalbaarheid gaat ook over het risico dat de kosten van de opdracht hoger zullen uitvallen dan de beschikbare financiële middelen. Deze onzekerheid moet worden ondervangen door middel van een noodplan.

Prijs-kwaliteitverhouding: Kan de AD de prijs-kwaliteitverhouding onderbouwen? Hoe nauwkeurig zijn de kosten ingeschat? Welke middelen zijn nodig om de opdracht te kunnen

uitvoeren? Hoe hoog zijn de verwachte levenscycluskosten? Zijn er andere aspecten die van invloed zijn op de economische situatie of financiële middelen (bijvoorbeeld extra onderhoud, operationele kosten of specifieke vergunningen)?

Vaststelling van benchmarks: Er moeten vooraf een aantal benchmarks worden vastgesteld waaruit blijkt wat als een aanvaardbare inschrijving wordt beschouwd, d.w.z. een vooraf door de AD opgestelde theoretisch beste inschrijving. Dit kan nuttig zijn wanneer ongewoon laaggeprijsde inschrijvingen worden ontvangen; men is namelijk verplicht de inschrijver om uitleg te vragen over delen van de inschrijving die als afwijkend worden beschouwd. De inschrijving kan worden afgewezen als de inschrijver zijn toelichting onvoldoende kan staven om de AD ervan te overtuigen dat hij in staat is de opdracht te volbrengen (zie ook [paragraaf 3.2](#)). Hiermee moet in de voorbereidende fase rekening worden gehouden om de benodigde informatie te kunnen verzamelen.

Haalbaarheid: Fouten ontstaan vaak als de AD ervan uitgaat dat de markt een opdracht kan uitvoeren, zonder in de markt advies in te winnen over de haalbaarheid van het geplande project. Niet alle opdrachten zijn namelijk uitvoerbaar. Eventuele problemen kunnen samenhangen met technologische maturiteit, een te grote vraag of een onaanvaardbare mate van risico-overdracht. Is de markt wel in staat om aan de vraag te voldoen? Verlangt de AD iets wat de (huidige) markt niet kan leveren? Is het tijdschema wel realistisch?

Marktonderzoek: Om te kunnen vaststellen wat moet worden aangekocht, om een kostenbegroting te kunnen maken en om selectie- en gunningscriteria voor een aanbestedingsprocedure te kunnen opstellen, is het voor inkopers vaak nuttig inzicht in de markt te hebben. Door marktonderzoek kan inzicht worden verkregen in beschikbare producten of diensten die aan de eisen van de AD voldoen. Aan de hand daarvan kan de beste aanpak voor de opdracht worden gekozen. Door voorafgaand aan een aanbestedingsprocedure met de markt een dialoog aan te gaan, kunnen innovatieve oplossingen of nieuwe producten of diensten worden gevonden die bij de AD mogelijk niet bekend zijn. Bovendien kan de markt door een dialoog gemakkelijker voldoen aan de criteria die tijdens de aanbestedingsprocedure worden toegepast, als informatie wordt verstrekt over de eisen die naar verwachting door de overheid zullen worden gesteld. Bij de benadering van de markt moeten echter altijd de beginselen van transparantie en gelijke behandeling in acht worden genomen. Daarbij moet worden voorkomen dat vertrouwelijke informatie en/of marktposities openbaar worden gemaakt. Indien een gegadigde of inschrijver of een onderneming die met een gegadigde of inschrijver is verbonden, de AD heeft geadviseerd of betrokken is geweest bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure, dan moet de AD de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat door de deelname van die gegadigde of inschrijver geen oneerlijke concurrentie ontstaat, en te voorkomen dat die van de aanbestedingsprocedure wordt uitgesloten (zie de gevoegde zaken C-21/03 en C-34/03, *Fabricom*).

De precommerciële inkoop⁴ en de concurrentiegerichte dialoog die met Richtlijn 2004/18/EG werden geïntroduceerd, bieden overheden grotere mogelijkheden om met markten een dialoog aan te gaan.

⁴ Mededeling van de Commissie over "Precommerciële inkoop: aansturen van innovatie voor het waarborgen van duurzame hoogkwalitatieve overheidsdiensten in Europa" (COM(2007) 799 definitief van 14.12.2007).

- ☒ In de praktijk blijkt dat wanneer marktonderzoek 6-12 maanden voor de aankondiging van een opdracht (AO) plaatsvindt, dit zeer nuttig kan zijn.
- ☒ Volg de link naar de website van de digitale agenda voor Europa (DAE) over innovatiegericht inkopen: [Toolkit 10](#)
- ☒ Volg de link naar de website van het PPI-platform: [TOOLKIT 10 – NUTTIGE LINKS](#)

Vaststelling van het onderwerp van de opdracht / één enkel werk / aankondiging als één enkele opdracht of in percelen:

Ten eerste moet duidelijk het onderwerp van de opdracht worden vastgesteld.

Ten tweede moet worden vastgesteld of het onderwerp van de opdracht één enkel werk vormt zoals omschreven in artikel 1, lid 2, onder b), van Richtlijn 2004/18/EG en in de jurisprudentie – zie de zaken C-16/98, *Commissie tegen Frankrijk*, C-574/10 *Commissie tegen Duitsland*, T-358/08, *Spanje tegen Commissie* en T-384/10, *Spanje tegen Commissie*.

Ten derde moet worden vastgesteld of de opdracht boven de drempel voor bekendmaking in het PB uitkomt. In het bijzonder moet de AD grotere werken, leveringen of diensten niet door kunstgrepen in kleinere eenheden splitsen om deze drempels te vermijden. Bij werken moeten alle afzonderlijke opdrachten zijn samengevoegd als hiertussen qua functionaliteit en tijd een onderling verband bestaat. Over het algemeen moet de waarde van opdrachten met hetzelfde onderwerp bij elkaar worden opgeteld. Als de samengevoegde waarden boven de drempels vallen, moeten de opdrachten in het PB worden bekendgemaakt. Voor gezamenlijke projecten waaraan meerdere partijen deelnemen, moeten de eisen voor de plaatsing van overheidsopdrachten op projectniveau in aanmerking worden genomen en niet op het niveau van de individuele partijen. [Zie [paragraaf 1.5](#) over kunstmatige splitsing van opdrachten.]

Als de voornoemde stappen zijn gezet, kan de AD besluiten om met één enkele opdracht verder te gaan of deze in percelen te splitsen. Eén opdracht biedt besparingsvoordelen qua schaal en toepassing en kan gemakkelijker door de AD worden beheerd. Het nadeel is dat de strenge financiële of technische criteria die aan inschrijvers worden gesteld, de marktparticipatie van kleinere of gespecialiseerde partijen kan verkleinen of tot nul reduceren. Splitsing van opdrachten in percelen heeft als voordeel dat meer potentiële inschrijvers de mogelijkheid krijgen aan een aanbesteding deel te nemen. Het nadeel hiervan is dat het voor de AD lastiger is al deze opdrachten te beheren.

Besluiten over het onderwerp van een opdracht en hoe die bekend wordt gemaakt, moeten goed zijn onderbouwd en kunnen tijdens projectaudits worden onderzocht. Zie ook de [Toolkits 7](#) en [9](#) en [paragraaf 1.5](#).

Raamovereenkomsten: In sommige lidstaten worden raamovereenkomsten veel gebruikt. De term raamovereenkomst wordt algemeen gebruikt voor overeenkomsten met leveranciers waarin de voorwaarden zijn vastgelegd waaronder bepaalde aankopen (afroeporders) gedurende de looptijd van de overeenkomst kunnen plaatsvinden. Een raamovereenkomst vormt op zichzelf geen contract, maar de aanbesteding om tot sluiting van een raamovereenkomst te komen, valt wel onder de Europese regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten.

Raamovereenkomsten kunnen op allerlei soorten contracten worden toegepast. Dit betekent echter niet dat het de meest geschikte methode voor de gunning van opdrachten is. Daarom moet de AD, rekening houdend met de voor- en nadelen van de raamovereenkomst in relatie tot de omstandigheden van de betreffende markt, beoordelen of het gebruik ervan in een bepaalde situatie wel geschikt is. Het gebruik van raamovereenkomsten past beter bij contracten waarmee aan vaststaande, veel voorkomende behoeften moet worden voldaan en waarvan de omvang en het moment waarop daaraan moet worden voldaan, op voorhand niet bekend zijn.

Zij kunnen tot substantiële besparingen van tijd, productiekosten en middelen leiden. Als men een raamovereenkomst wil sluiten, dan moeten in de aanbestedingsstukken minimaal de contractperiode, het aantal leveranciers van producten/diensten en de bestelmethode zijn vermeld, zoals vereist is op grond van artikel 32, leden 3 en 4, en bijlage VII bij Richtlijn 2004/18/EG. Historische gegevens over volumes zijn cruciaal voor alle opdrachten, maar zijn nog belangrijker bij de sluiting van een raamovereenkomst. Hoe meer zekerheid een leverancier over de verwachte orderomvang wordt gegeven, hoe groter de kans is dat hij een concurrerende inschrijving indient.

 **Volg de link naar de toelichting van DG GROW over raamovereenkomsten:**
[Toolkit 10](#)

Tijdschema: In de planningsfase moet een realistisch tijdschema worden opgesteld voor de volledige aanbestedingsprocedure - inclusief eventuele beroepsprocedures - en de gunnings- en uitvoeringsfase van het contract. Te optimistische tijdschema's komen vaak voor en leiden tot fouten in de latere uitvoeringsfasen. Zo kunnen zij in een mislukte aanbestedingsprocedure of ernstige uitvoeringsproblemen resulteren omdat de inschrijver onvoldoende tijd heeft gekregen om zijn inschrijving voor te bereiden. Dit heeft zijn weerslag op het aantal inschrijvingen en de kwaliteit ervan.

De plaatsing van overheidsopdrachten voor werken, diensten en leveringen die door ESI-fondsen worden gefinancierd, vindt vaak plaats in het kader van een breder door ESI-fondsen gefinancierd project dat in meerdere contracten kan zijn opgedeeld. Vertragingen in het ene contract kunnen gevolgen voor de uitvoering van de andere contracten hebben. Het moment waarop subsidies worden goedgekeurd en betaald, kan van invloed zijn op begrotingsgoedkeuringen en het algemene aanbestedingsproces. De AD moet zich hiervan bewust zijn. EU-subsidies kunnen ook gevolgen hebben voor uiterste termijnen voor de subsidiabiliteit van contractuele uitgaven en de daaruit voortvloeiende terugbetaling.

1.2 Contractbeheer en projectmanagement

Projectorganisatie en middelen: De wijze waarop de organisatie van een opdracht wordt vormgegeven, hangt af van de omvang en complexiteit van het contract en van de bijbehorende risico's. Elk contract, ongeacht zijn omvang of complexiteit, moet ten minste aan een aanbestedingsfunctionaris worden toegewezen, die ook als contractbeheerder/projectmanager kan fungeren of als specialist aan het team kan zijn toegevoegd om specifieke processen te managen (aanbevolen bij complexe of risicovolle contracten of contracten met een grote waarde). De rollen en verantwoordelijkheden tijdens de aanbestedingsprocedure moeten duidelijk worden omschreven in de werkhandleidingen van de AD. Afhankelijk van het geplande aantal contracten en de

complexiteit ervan, kan het nodig zijn het team te versterken met externe adviseurs die in bepaalde aspecten van overheidsopdrachten zijn gespecialiseerd, zoals juridische aspecten.

Controles en gateways: Er kunnen een aantal projectmanagementinstrumenten en -technieken worden gebruikt die ondersteuning kunnen bieden bij de controle en het beheer van een project, zoals documentcontrole en een logboek. Deze instrumenten en technieken moeten de organisatie van het project waarborgen. Het gebruik van gateways is een effectieve projectmanagementtechniek die steeds vaker wordt toegepast op complexere aanbestedingen. De gateway review-methode voor aanbestedingen is een controleproces dat de AD kan gebruiken om te waarborgen dat alle stappen van elke fase van de opdracht naar tevredenheid zijn voltooid, alvorens de AD toestemming verleend om naar de volgende fase te gaan. Deze gateway review moet tijdens de gehele cyclus van de opdracht op cruciale punten plaatsvinden. Formele gateway reviews worden hoofdzakelijk gebruikt voor complexe of risicovolle contracten of contracten met een grote waarde.

Zie [Toolkit 3](#) voor het werken met gateways

Personele middelen: Zijn de juiste personele middelen ingezet om de aanbesteding te realiseren? Kan worden teruggevallen op personen die over het juiste profiel beschikken om zitting te nemen in het evaluatiecomité van de AD en op personen die deskundig zijn op het gebied van onder andere projectmanagement, aanbestedingen, recht, financiën, techniek en audits? Wie draagt de eindverantwoordelijkheid voor belangrijke beslissingen en voor de toewijzing van budgetten? Is vastgesteld wie deze persoon is, is hij/zij hierop voorbereid en heeft hij/zij de rol als beheerder van het contract/project aanvaard? Als het contract complex is of gepaard gaat met een hoog kostenrisico, dan moet worden overwogen een stuurgroep in het leven te roepen om toezicht op het contract te houden. Deze stuurgroep moet alle belangrijke beslissingen goedkeuren en moet juist uit personen bestaan die niet bij de daadwerkelijke uitvoering van het contract betrokken zijn.

Evaluatiecomité: Het is goede praktijk het evaluatiecomité samen te stellen zodra de beslissing om de aanbesteding daadwerkelijk uit te schrijven, is genomen. Zo is gewaarborgd dat de aanbestedingsprocedure zo professioneel mogelijk zal verlopen doordat vanaf het begin al het noodzakelijke personeel met de juiste kwalificaties bij de procedure betrokken is. Het comité moet uit een vaste kern van leden bestaan. Deze vaste kern moet bestaan uit personen met kennis op het gebied van aanbestedingen, financiën en recht. Afhankelijk van het soort contract moeten ook technische medewerkers lid zijn van het comité. Idealiter heeft het comité ook leden met vakkennis van de in de inschrijving te beoordelen gebieden. Vaak wordt het comité voorgezeten door de contractbeheerder/projectmanager en gelden er regels en procedures die moeten leiden tot een evenwichtig oordeel dat gebaseerd is op de beoordelingen van de individuele leden. In sommige lidstaten mag alleen de AD (enig lid/collectiviteit) over het bovengenoemde beslissingen nemen. Ook kunnen vertegenwoordigers van externe organisaties die bij het contract betrokken zijn, worden aangewezen door de AD. Besluiten mogen uitsluitend op grond van de openbaar gemaakte criteria worden genomen en het moet aantoonbaar zijn dat zij niet beïnvloed zijn door politieke of andere ongerechtvaardigde keuzes. Het werk van het evaluatiecomité moet worden vastgelegd (ten minste in de vorm van de presentielijst en de samenvatting van de beraadslagingen/notulen van de vergadering).

Integriteit en belangenconflicten: Onder belangenconflicten worden alle situaties verstaan waarin personeel, hetzij van de AD, hetzij van een dienstverlener die namens de AD bij een overheidsopdracht betrokken is, dat zich bezighoudt met de uitvoering van de

aanbestedingsprocedure of hierop invloed kan hebben, direct of indirect een financieel, economisch of ander persoonlijk belang bij de aanbestedingsprocedure heeft, waardoor zijn onpartijdigheid en onafhankelijkheid in dat kader in het geding is.

Financiële actoren en andere personen die betrokken zijn bij de uitvoering van de begroting, het beheer, inclusief voorbereidende handelingen, en audits en controles, moeten te allen tijde zo handelen dat hun eigen belangen niet in conflict kunnen komen met die van de Europese Unie. Er is sprake van een belangenconflict wanneer de onpartijdige en objectieve uitoefening van de functies van een financiële actor of andere persoon in gevaar wordt gebracht als gevolg van familiebanden, vriendschap, politieke gezindheid of nationaliteit, economische belangen of elke andere eventuele belangengemeenschap met de ontvanger.

Beste praktijken zijn:

- elk lid van het evaluatiecomité ondertekent een verklaring aangaande belangenconflicten (hoewel dat volgens Richtlijn 2004/18/EG niet verplicht is). Niemand met een mogelijk belangenconflict mag bij de aanbesteding een rol spelen;
- er zijn systemen, controles en trainingen geïmplementeerd die ervoor zorgen dat alle belangrijke actoren die beslissingen over het toepassingsgebied of de gunning van een contract kunnen beïnvloeden, zich bewust zijn van hun verplichting om onpartijdig en integer te handelen en een verklaring aangaande belangenconflicten hebben ondertekend. Bij aanvang van de aanbestedingsprocedure moet het evaluatiecomité gevraagd worden bestaande of mogelijke belangenconflicten te melden. Deze verklaringen moeten worden vastgelegd en in het contractdossier moeten worden bewaard. Elke AD zou wat dit onderwerp betreft passende procedures moeten hanteren;
- Inschrijvers wordt bij de indiening van hun inschrijving gevraagd om belangenconflicten te melden (ook belangenconflicten met familieleden van inschrijvers). Deze verklaring moet als minimumvereiste zijn vastgelegd in de aanbestedingsstukken.

Zie voor meer informatie zaak C-538/13, *eVigilo*, waarin is bepaald dat de AD moet nagaan of er belangenconflicten bestaan en passende maatregelen moet treffen om belangenconflicten te voorkomen, ontdekken en op te lossen (zie in het bijzonder de punten 42 t/m 44 van deze zaak).

In de nieuwe richtlijnen is het concept van belangenconflict vastgelegd en wordt het in beginsel aangemerkt als een uitsluitingsgrond.

OLAF heeft een praktische gids uitgebracht onder de titel "Vaststellen van belangenconflicten in aanbestedingsprocedures voor structurele acties". Deze gids is toegankelijk voor personeel van de lidstaten.

✘ Wanneer een belangenconflict wordt ontdekt dat niet gemeld is, kan dat leiden tot onzekerheid over de onpartijdigheid van de aanbestedingsprocedure, met financiële correcties tot gevolg.

☑ Zie de link naar OESO-beginselen betreffende de integriteit bij de plaatsing van overheidsopdrachten: [link](#)

☑ Zie voor meer informatie over fraude- en corruptiebestrijdingsmaatregelen artikel 125 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 in [Toolkit 10](#)

Documentatie en registratie: Het is cruciaal dat de gehele aanbestedingsprocedure wordt vastgelegd en alle belangrijke beslissingen worden onderbouwd, zodat de rechtmatigheid van de uitgaven in een later stadium kan worden gecontroleerd. Informatie kan in een handmatig of elektronisch systeem, maar ook in een gemengd systeem, worden vastgelegd. De trend is een zodanige volledig elektronische verwerking en opslag dat een transparante besluitvorming gewaarborgd is. De AD moet een dossier van zijn aanbestedingsprocedure en alle bijbehorende documentatie bijhouden, waarin alle documenten van de bij de procedure betrokken partijen zijn opgenomen.

1.3 Opstellen van een businesscase

Businesscase: In de businesscase moeten de uitvoering van het contract en de beoogde voordelen ervan worden onderbouwd. De AD moet de dienst die het aanbestedingsverzoek heeft ingediend, verzoeken de businesscase op te stellen en door het senior managementteam van die dienst te laten goedkeuren. In het geval van uiterst risicovolle aanbestedingscontracten kan de projectbeheerder de businesscase overdragen aan het corporate managementteam van de organisatie. In het geval van aanbestedingsprocedures die een grote waarde vertegenwoordigen, moet in de businesscase een risicoregister worden opgenomen.

 [Zie Toolkit 1](#) voor een controlelijst voor de businesscase

Noodplan, risicobeheer en escalatieplannen: Wat zijn de belangrijkste risico's en wie is ervoor verantwoordelijk? Kunnen of moeten deze via het contract worden beheerd? Wat zouden de gevolgen van een mislukking zijn? De contractbeheerder/projectmanager moet een risicobeoordeling maken van het volledige contract en passende nood- en escalatieplannen opstellen. De contractbeheerder/projectmanager moet ervoor zorgen dat in de beginfase van de levenscyclus van het contract een noodplan wordt opgesteld en dat dit plan in het risicoregister wordt opgenomen. In het plan moet het volgende zijn geregeld: de maatregelen die moeten worden getroffen als het project wordt afgebroken, niet tijdig wordt voltooid of tijdens de uitvoeringsfase mislukt, de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van een noodfinanciering en de maatregelen die nodig zijn om het plan in werking te stellen.

 [Zie Toolkit 2](#) over het opstellen van een risicoregister en een noodplan

1.4 Procedurekeuze

De keuze voor de te volgen procedure is een strategische, cruciale keuze die van invloed is op de gehele aanbestedingsprocedure. Deze keuze moet in de planningsfase gemaakt en onderbouwd worden.

Er zijn verschillende mogelijkheden, waarvan er hierna drie worden behandeld.

- **Openbare procedure:** Dit is een procedure waarbij alle leveranciers die belangstelling hebben voor het contract en die op een aankondiging hebben gereageerd, mogen inschrijven. Al deze inschrijvingen moeten zonder enige voorselectie in aanmerking worden genomen. De selectie en beoordeling vinden plaats nadat de inschrijvingen zijn ingediend.
- **Niet-openbare procedure:** Deze procedure bestaat uit twee fasen en alleen aangezochte leveranciers mogen inschrijven. De voorselectie en selectie vinden doorgaans plaats aan de hand van een prekwalificatievragenlijst. De richtlijn schrijft

minimaal vijf kandidaten voor. Voor bepaalde procedures kan de AD het maximaantal kandidaten beperken.

- **Exceptionele gunning door onderhandelingen/concurrentiegerichte dialoog:** In bepaalde uitzonderingssituaties kan de organisatie contractonderhandelingen voeren met een of meer door haar gekozen leveranciers. Normaal gesproken moeten onderhandelingen of dialogen met minimaal drie kandidaten worden gevoerd, mits er voldoende kandidaten beschikbaar zijn. Kandidaten waarmee een concurrentiegerichte dialoog moet worden gevoerd, kunnen via een niet-openbare procedure worden geselecteerd.

Voor gebruikelijke aanbestedingen van werken, diensten en leveringen zijn openbare en niet-openbare procedures de gangbare methode. Van deze twee wordt de openbare procedure het meest toegepast als de concurrentie beperkt is tot enkele kandidaten, er sprake is van een gecompliceerd bestek en technische expertise is vereist. De niet-openbare procedure wordt over het algemeen toegepast als sprake is van een hoge mate van concurrentie (verschillende potentiële inschrijvers) op de markt, bijvoorbeeld bij schoonmaakwerk, IT-apparatuur, dienstverlening, meubilair, en de AD een shortlist wil opstellen. Ten eerste moeten de vereisten van de AD in een aankondiging van een opdracht worden beschreven, die moet worden bekendgemaakt (in het PB als de waarde boven de betreffende drempels uitkomt), en potentiële inschrijvers worden opgeroepen een blijk van belangstelling in te dienen. In de aankondiging van een opdracht kan de relevante informatie staan die moet worden ingediend. Of deze informatie kan worden verkregen via een gedetailleerde prekwalificatievragenlijst die aan belanghebbenden worden toegestuurd. Ten tweede moeten de aanbestedingsstukken met een uitnodiging tot inschrijving worden verstrekt aan de inschrijvers die zijn voorgeselecteerd op grond van hun professionele, technische en financiële expertise en capaciteiten.

De onderstaande tabel bevat een overzicht van de voor- en nadelen van openbare en niet-openbare procedures.

PROCEDURE	Voordelen:	Nadelen:
OPENBAAR	<ul style="list-style-type: none"> • zeer competitief vanwege het onbeperkte aantal inschrijvingen • gelijktijdige ontvangst van alle documentatie van inschrijvers voor de beoordeling: tijdbesparend • zowel de selectie- als gunningscriteria worden vooraf bekendgemaakt in de AO • de procedure is snel • minder kans op klachten om op te lossen, omdat de handelingen en beslissingen van de AD een enkelvoudige procedure betreffen • het besluit is gemakkelijker te verdedigen omdat de focus op de gunning ligt 	<ul style="list-style-type: none"> • het proces kan extra tijd in beslag nemen omdat alle inschrijvers door de AD moeten worden beoordeeld; dit kan de gunningsprocedure vertragen • arbeidsintensief voor de AD en de inschrijvers

NIET-OPENBAAR	<ul style="list-style-type: none"> • beperkt aantal te beoordelen inschrijvers en daardoor minder arbeidsintensief voor het evaluatiepanel/de AD • het is mogelijk de deelname te beperken tot uitsluitend zeer gespecialiseerde marktpartijen (bij complexe contracten waarvoor de inschrijving met aanzienlijke kosten gepaard gaat, kan een beperking van het aantal inschrijvers door prekwificatie de inschrijving aantrekkelijker maken, omdat de kans op gunning voor geselecteerde inschrijvers groter is dan bij een openbare procedure) 	<ul style="list-style-type: none"> • minder competitief vanwege het beperkte aantal inschrijvers • grotere kans op klachten om op te lossen, omdat de handelingen en beslissingen van de AD een tweeledige procedure betreffen • ingewikkelder, hoge eisen aan transparantie
----------------------	---	---

De **procedure van gunning door onderhandelingen** kan alleen in buitengewone gevallen worden toegepast, zoals aangegeven in Richtlijn 2004/18/EG. De toepassing van deze procedure moet altijd gerechtvaardigd zijn. De AD moet de gelijke behandeling van alle inschrijvers waarborgen. Het is aan de AD aan te tonen dat de procedure van gunning door onderhandelingen gerechtvaardigd is.

Richtlijn 2004/18/EG voorziet in twee soorten procedures van gunning door onderhandelingen:

- 1) Procedure van gunning door onderhandelingen met bekendmaking van een aankondiging van een opdracht (artikel 30 van Richtlijn 2004/18/EG).
De AD's kondigen de contractuele voorwaarden aan en voeren hierover onderhandelingen. In het kader van dit proces moeten ten minste drie kandidaten (voorgeselecteerd overeenkomstig de regels voor de hierboven beschreven niet-openbare procedure, mits ten minste drie kandidaten aan de minimale kwalificatiecriteria voldoen) een formele inschrijving indienen, waarbij de definitieve voorwaarden in een concurrerende procedure worden uitonderhandeld. Deze procedure kan worden toegepast:
 - wanneer de aard van een overheidsopdracht een vaststelling vooraf van de totale prijs niet mogelijk maakt;
 - wanneer een overheidsopdracht voor een dienst onvoldoende nauwkeurig kan worden beschreven en inschrijvers daardoor geen inschrijving met prijzen kunnen indienen;
 - in het geval van overheidsopdrachten voor werken die uitsluitend worden uitgevoerd ten behoeve van onderzoek, proefneming of ontwikkeling, en niet met het doel winst te maken of de kosten van onderzoek en ontwikkeling te dekken; en
 - indien in het kader van een openbare of niet-openbare procedure of een concurrentiegerichte dialoog geen inschrijvingen zijn ontvangen die regelmatig en aanvaardbaar zijn (**onregelmatige inschrijvingen** in de zin van artikel 30, lid 1, onder a), van Richtlijn 2004/18/EG zijn inschrijvingen die niet voldoen aan de vereisten in de aanbestedingsstukken, die te laat zijn binnengekomen, waarbij aantoonbaar sprake is van ongeoorloofde afspraken of corruptie, of die door de AD als ongewoon laag zijn beoordeeld. **Onaanvaardbare**

inschrijvingen in de zin van artikel 30, lid 1, onder a), van Richtlijn 2004/18/EG zijn inschrijvingen die onaanvaardbaar zijn volgens de met de artikelen 4, 24, 25 en 27 en titel VII overeenstemmende nationale bepalingen (d.w.z. inschrijvingen die zijn ingediend door inschrijvers die niet over de vereiste kwalificaties beschikken).

AD's kunnen van de bekendmaking van een aankondiging van een opdracht (AO) afzien, indien zij bij de procedure van gunning door onderhandelingen alle inschrijvers - en alleen deze - betrekken die voldoen aan de criteria van de artikelen 45 tot en met 52 van Richtlijn 2004/18/EG, mits de oorspronkelijke contractvoorwaarden niet wezenlijk zijn gewijzigd.

- 2) Procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking van een aankondiging van een opdracht (artikel 31 van Richtlijn 2004/18/EG).

AD's voeren zonder aankondiging rechtstreeks met een of meerdere partijen contractonderhandelingen. Bij deze zeer buitengewone procedure wordt afgeweken van de kernbeginselen van openheid, transparantie en concurrentie. Het is aan de AD aan te tonen dat de procedure van gunning door onderhandelingen gerechtvaardigd is.

Deze procedure kan hoofdzakelijk worden toegepast:

- ingeval van dwingende spoed als gevolg van onvoorziene gebeurtenissen. Deze procedure betreft gevallen van dwingende spoed die door de AD bij aanvang van de aanbestedingsprocedure niet konden worden voorzien en niet aan handelingen van de AD kunnen worden toegeschreven (bijvoorbeeld natuurrampen, overstromingen enz.);
- in het geval van aanvullende werken, leveringen of diensten die gerechtvaardigd worden door gebeurtenissen die niet konden worden voorzien, ondanks dat de AD het project en/of de opdrachtbeschrijving naar behoren had opgesteld (zie de zaken T-540/10 en T-235/11, *Spanje tegen Commissie*);
- wanneer de opdracht om technische of artistieke redenen of om redenen van bijzondere rechten of alleenrechten slechts aan een bepaalde leverancier of dienstverlener kan worden toevertrouwd;
- wanneer in het kader van een openbare of niet-openbare procedure geen of geen geschikte inschrijvingen zijn ingediend - (mits alle inschrijvers bij de onderhandelingen zijn betrokken en de opdracht niet wezenlijk is gewijzigd. **Ongeschikte inschrijvingen** in de zin van artikel 31, lid 1, onder a), van Richtlijn 2004/18/EG zijn inschrijvingen die onbruikbaar en irrelevant zijn voor het contract en duidelijk niet kunnen voldoen aan de behoeften en vereisten van de AD die in de aanbestedingsstukken worden beschreven, zie zaak C-250/07, *Commissie tegen Griekenland*);
- in het geval van uitbreiding van bestaande contracten en herhalingscontracten waarvoor bepaalde voorwaarden gelden; en
- voor de inkoop van leveringen tegen bijzonder gunstige voorwaarden, hetzij bij een leverancier die definitief zijn handelsactiviteit stopzet, hetzij bij curatoren of vereffenaars van een faillissement, een vonnis, of een in de wetgeving of regelgeving bestaande procedure van dezelfde aard.

Bij toepassing van deze procedures wordt van de algemene regels afgeweken en daarom moeten deze procedures worden gerechtvaardigd. Alvorens een AD besluit deze procedure toe te passen, moet hij garanderen dat sprake is van de in de richtlijn aangegeven omstandigheden die de onderhandelingen rechtvaardigen. Het is van essentieel belang dat elk voorstel voor toepassing van de procedure van gunning door onderhandelingen op grond van de richtlijn kan worden verantwoord. Het verdient aanbeveling om bij twijfel juridisch advies in te winnen (en dit schriftelijk vast te leggen). Definities van "uitzonderingen" en "spoed" moeten strikt worden uitgelegd. Het is aan de AD aan te tonen dat de procedure van gunning door onderhandelingen gerechtvaardigd is.

De **concurrentiegerichte dialoog** beoogt een zekere mate van flexibiliteit in te brengen bij de aanbesteding van "bijzonder complexe" overheidsopdrachten waarbij de AD objectief gezien niet in staat is:

- de technische middelen te bepalen waarmee aan zijn behoeften of doelstellingen kan worden tegemoetgekomen; en/of
- de juridische en/of financiële voorwaarden van een project te specificeren.

Bij wijze van voorbeeld kan deze procedure worden toegepast op niet eerder geleverde/gerealiseerde projecten, zoals complexe, nieuw ontwikkelde IT-systemen, PPS-projecten, infrastructurele projecten of facility management (zie artikel 1, lid 11, onder c), van Richtlijn 2004/18/EG). Het is aan de AD aan te tonen dat deze procedure gerechtvaardigd is.

Van **technische complexiteit** is sprake wanneer de AD niet in staat is de middelen te bepalen waarmee aan zijn behoeften en/of doelstellingen kan worden tegemoetgekomen. Er kunnen zich twee situaties voordoen: de AD is niet in staat de technische middelen te bepalen waarmee de beoogde oplossing moet worden gerealiseerd (zeldzaam) of de AD is niet in staat te bepalen welke van verschillende mogelijke oplossingen het beste bij zijn behoeften aansluit (vaker voorkomend). In beide gevallen moet het betreffende contract als bijzonder complex worden beschouwd. In dergelijke situaties kan de AD overwegen varianten op de inschrijvingen toe te staan. Zie ook paragraaf [2.4.4](#) en [Toolkit 7](#).

Van **financiële of juridische complexiteit** kan sprake zijn bij projecten met complexe en gestructureerde financiering waarvan de financiële en juridische opbouw niet vooraf kan worden voorgeschreven. Een dergelijke complexiteit komt vaak voor bij PPS-projecten.

1.5 Drempels en publicatie

Het antwoord op de vraag of een opdracht onder de Europese regels inzake overheidsopdrachten valt (en er dus Europese bekendmakings- en aanbestedingsprocedures vereist zijn), hangt af van de geldelijke waarde. Wanneer de waarde van een contract boven een bepaalde drempel valt (die elke twee jaar wordt gewijzigd), moet Richtlijn 2004/18/EG in acht worden genomen. Er kan een raming van de waarde van de opdracht worden gemaakt op basis van verkoopstatistieken van huidige of vroegere leveranciers. Een AD dienst berekent bijvoorbeeld de maandelijkse kosten per levering/dienst van twaalf maanden over een totale periode van vier jaar: het totaalbedrag van de opdracht bepaalt of de opdracht onder de voornoemde richtlijn of onder nationale regels voor de plaatsing van overheidsopdrachten valt. Zie ook artikel 9 van Richtlijn 2004/18/EG.

De actuele drempelwaarden kunnen hier worden geraadpleegd: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/index_en.htm

Voor **gemengde opdrachten** waarbij werken, leveringen en/of diensten in één opdracht worden ondergebracht, geldt het beginsel dat de betreffende drempel voor werken, leveringen of diensten bepaald moet worden aan de hand van het belangrijkste doel van de opdracht. Het grootste probleem vormen gemengde opdrachten voor werken en diensten, omdat niet de waarde van de verschillende aspecten van de opdracht bepalend is voor het belangrijkste doel van de opdracht, maar het onderwerp van de opdracht (zie punt 48 van zaak C-145/08, *Hotel Loutraki*, en de punten 23 t/m 26 van zaak C-331/92 *Gestión Hotelera Internacional*). Bij twijfel moeten AD's deskundig advies inwinnen over welke regels op gemengde opdrachten van toepassing zijn (en als algemene regel geldt voor de plaatsing van overheidsopdrachten dat men altijd op veilig moet spelen).

Boven de drempels is publicatie in het PB verplicht. Afhankelijk van de strategie die voor een opdracht wordt gekozen, kan deze ook in andere media worden gepubliceerd. Publicaties in het PB kunnen elektronisch, op papier of via fax in een standaardformaat worden aangeleverd. Het PB zelf wordt alleen elektronisch gepubliceerd. Wanneer opdrachten onder de Europese drempels potentieel grensoverschrijdende belangen in zich hebben, kan het risico van onregelmatigheden en mogelijke financiële correcties het beste worden vermeden door de opdracht in het PB, op nationale websites voor openbare aanbestedingen of op een bekende website voor openbare aanbestedingen te publiceren.

✘ Het achterwege laten van publicatie is een van de ernstigste fouten. Bij twijfel wordt aangeraden de opdracht in het PB te publiceren om zeker te zijn dat bedrijven uit alle EU-lidstaten kunnen meedingen.

Bij **kunstmatige splitsing van opdrachten** worden opdrachten gesplitst door eenzelfde doel via kleinere opdrachten te realiseren, om zo de drempels voor publicatie in het PB te kunnen omzeilen – zie artikel 9, lid 3, van Richtlijn 2004/18/EG [zie [paragraaf 1.1](#) - Vaststelling van het onderwerp van de opdracht / één enkel werk / aankondiging als één enkele opdracht of in percelen]. Deze richtlijn is van toepassing op alle overheidsopdrachten - de opdracht bestaat uit alle onderdelen (percelen) die nodig zijn om een doel te realiseren - voor leveringen, werken en diensten, waarvan de geraamde waarde gelijk is aan of groter is dan de gespecificeerde drempels. Bepalend voor welke procedure moet worden toegepast en wat de verschillende wettelijke verplichtingen zijn, zijn:

- het doel van de opdracht (werk, levering of dienst); en
- de waarde van de opdracht (exclusief btw).

Als een AD bijvoorbeeld een gebouw van tien kamers moet schilderen, kan de opdracht niet in tien of minder (bijvoorbeeld zes) opdrachten worden gesplitst om de opdrachten vervolgens zonder aanbesteding te plaatsen. Alle diensten, leveringen of werken moeten worden samengebracht om een functioneel geheel te vormen en in dit voorbeeld moet de totale waarde van de tien opdrachten worden berekend. De totale waarde bepaalt of een opdracht moet worden geplaatst met inachtneming van Richtlijn 2004/18/EG.

✘ Het kunstmatig splitsen van opdrachten om onder de Europese drempels voor publicatie te blijven, is verboden.

Verdeling in fasen: De AD kan een opdracht in fasen verdelen, mits dat in de aanbestedingsstukken is vastgelegd en de aanbestedingsprocedure eerlijk, open en transparant is. Bij werken moeten alle afzonderlijke opdrachten zijn samengevoegd als hiertussen qua functionaliteit en tijd een onderling verband bestaat. Over het algemeen moeten de waarden van opdrachten met hetzelfde doel worden samen genomen. Zo kan de aanleg van een weg van stad x naar stad y in verschillende fasen (fase 1 van punt xx naar punt zz, fase 2 van punt zz naar enzovoorts) en bijbehorende opdrachten worden verdeeld als het werk over een lange termijn wordt verspreid.

1.6 Operationele vereisten voor het uitschrijven van een aanbesteding

Na afloop van de planningsfase moet aan de volgende belangrijke operationele vereisten voor het uitschrijven van een aanbesteding zijn voldaan:

- Alle benodigde informatie voor het vaststellen van de bestekomvang moet zijn verzameld (ook ten aanzien van mogelijke vereisten voor ICT-databanken).
- Het bestek moet zijn voorbereid (inclusief raadpleging van klanten/gebruikers en andere belanghebbenden, bestekontwerp en goedkeuring van het definitieve bestek).
- Aanvullende vereisten moeten in een separaat bestek worden vervat (bijv. de hoofdvereisten zijn auto's met vier deuren en aanvullende vereisten zijn auto's met vijf deuren). Aanvullende en strengere vereisten moeten ook separaat worden verwerkt bij het opstellen van prijslijsten (of hoeveelhedenstaten), maar moeten worden meegerekend bij de hoofdvereisten om het totale volume van de opdracht te kunnen ramen (bijv. het aangekochte aantal vierdeurs auto's vermeerderd met het aangekochte aantal vijfdeurs auto's).
- Er moet een realistische voorberekening van de kosten van de te plaatsen opdracht zijn gemaakt.
- Er moet een verklaring zijn afgegeven waaruit blijkt dat de gespecificeerde niveaus en standaarden binnen de beschikbare begroting haalbaar zijn.
- De markt moet zijn geraadpleegd over het beoogde bestek, aanbestedingsvoorstellen, aanbestedingsvereisten en tijdschema's.
- De beoogde niveaus en standaarden moeten zijn gebenchmarkt tegenover vergelijkbare levering elders.

Veelgemaakte fouten in de planningsfase die tot financiële correcties leiden:

1. Directe gunning van een opdracht waarbij het niet-bekendmaken van een aankondiging van een opdracht (AO) onvoldoende is gemotiveerd.

Voorbeeld: De AO is niet volgens de toepasselijke regels (bijv. publicatie in het PB op grond van Richtlijn 2004/18/EG of nationale voorschriften) bekendgemaakt en de opdracht is direct, zonder enige concurrentie van derden, aan een partij gegund.

Hoe te voorkomen: Er moet vooraf een realistische raming worden gemaakt van de waarde van de opdracht. In artikel 9 van Richtlijn 2004/18/EG worden de berekeningsmethoden beschreven. Deze fout kan eenvoudig worden vermeden door een AO bekend te maken voor alle opdrachten die boven de Europese of nationale drempels voor het betreffende type opdracht vallen.

Op grond van artikel 9 van Richtlijn 2004/18/EG geldt het volgende:

In het geval van overheidsopdrachten voor leveringen of voor diensten die met een zekere regelmaat worden geplaatst of die bestemd zijn om binnen een bepaalde periode te worden hernieuwd, wordt voor de berekening van de geraamde waarde van de opdracht de volgende grondslag genomen:

- a) de totale reële waarde van de tijdens het voorafgaande boekjaar of tijdens de voorafgaande twaalf maanden geplaatste soortgelijke opeenvolgende opdrachten, indien mogelijk gecorrigeerd voor verwachte wijzigingen in hoeveelheid of waarde gedurende de twaalf maanden volgende op de eerste opdracht; of
- b) de geraamde totale waarde van de opeenvolgende opdrachten over de twaalf maanden volgende op de eerste levering of over het boekjaar, indien dit zich over meer dan twaalf maanden uitstrekt.

In het geval van dienstencontracten waarin geen totale prijs is vermeld:

- a) bij opdrachten met een vaste looptijd die gelijk is aan of korter is dan 48 maanden: de totale geraamde waarde voor de gehele looptijd;
- b) bij opdrachten voor onbepaalde duur of waarvan de looptijd langer is dan 48 maanden: het maandelijks te betalen bedrag vermenigvuldigd met 48.

2. Kunstmatige splitsing van opdrachten voor werken, diensten of leveringen

Voorbeeld: Voorgenomen werken of voorgenomen aankopen ter verkrijging van bepaalde hoeveelheden leveringen en/of diensten worden kunstmatig verdeeld in meerdere opdrachten met als doel de waarde van elke opdracht opzettelijk onder de in Richtlijn 2004/18/EG gestelde drempels te houden, d.w.z. dat opzettelijk publicatie van de opdracht voor de totale werken, diensten of leveringen in het PB wordt vermeden.

Hoe te voorkomen: Ga na of naar het werkelijke toepassingsgebied en de werkelijke waarde van het project is gekeken en of de berekening correct is uitgevoerd overeenkomstig artikel 9 van Richtlijn 2004/18/EG. De waarde van afzonderlijke percelen moeten bij elkaar worden geteld om te bepalen of de totale waarde boven de in de richtlijn gestelde drempels valt.

3. Gevallen waarin de toepassing van de buitengewone procedure van gunning door onderhandelingen met of zonder bekendmaking van een AO niet gerechtvaardigd is

Voorbeeld: Een AD gunt een overheidsopdracht door middel van een procedure van gunning door onderhandelingen, maar de AD kan niet aantonen dat de toepassing ervan gerechtvaardigd is.

Hoe te voorkomen: De procedure van gunning door onderhandelingen kan alleen worden toegepast in zeer specifieke uitzonderingsgevallen die in de artikelen 30 en 31 van Richtlijn 2004/18/EG zijn vastgelegd. Alvorens voor deze procedure te kiezen, moet in de voornoemde richtlijn zorgvuldig worden nagegaan in welke specifieke gevallen de procedure van gunning door onderhandelingen mag worden toegepast en bij twijfel moet advies worden ingewonnen bij nationale instanties op het gebied van overheidsopdrachten. Artikel 30 regelt de toepassing van de procedure van gunning door onderhandelingen met

bekendmaking van een AO. Artikel 31 regelt de toepassing van de procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking van een AO. Bij toepassing van de procedure van gunning door onderhandelingen wordt van de algemene regels afgeweken. AD's moeten garanderen dat sprake is van de in de richtlijn aangegeven omstandigheden die de onderhandelingen rechtvaardigen, en het wordt sterk aangeraden dat zij hun keuze voor deze procedure onderbouwen en vastleggen.

4. i) Disproportionele en discriminerende selectiecriteria en ii) niet met het onderwerp van de opdracht verband houdende gunningscriteria

Voorbeeld: i) Wanneer kan worden aangetoond dat de minimumeisen inzake draagkracht en bekwaamheden voor een specifieke opdracht niet in verhouding staan tot het onderwerp van de opdracht of dat zij discriminerend zijn en daardoor een belemmering vormen voor inschrijvers. Voorbeelden zijn het stellen van te strenge financiële criteria (disproportioneel) of de vereiste van registratie van deskundigen bij een nationale instelling en het niet erkennen van gelijkwaardige kwalificaties van andere lidstaten.

ii) Het gebruikmaken van oneigenlijke gunningscriteria, zoals het aantal opdrachten dat eerder voor de betreffende AD is verricht. Dit houdt geen verband met het onderwerp van de opdracht en kan tevens als discriminerend worden aangemerkt, omdat plaatselijke ondernemingen hierdoor mogelijk bevoordeeld kunnen worden doordat zij gemakkelijker in staat zijn aan dit criterium te voldoen.

Hoe te voorkomen: Voorafgaand aan de bekendmaking van een aankondiging van een opdracht moet de AD controleren of de selectie- en gunningscriteria en de bijbehorende methode proportioneel en niet-discriminerend zijn. In de artikelen 44 t/m 53 van Richtlijn 2004/18/EG worden de vereisten met betrekking tot selectie- en gunningscriteria beschreven. [Toolkits 5 en 6](#) beschrijven hoe de criteria op correcte wijze moeten worden gebruikt.

5. Onjuistheden/fouten bij bestellingen binnen raamovereenkomsten

Voorbeeld: Een AD die een raamovereenkomst met meerdere leveranciers heeft gesloten, plaatst een rechtstreekse bestelling bij een door de AD zelf gekozen leverancier die partij is in de raamovereenkomst. De leveranciers zijn niet gerangschikt op basis van de oorspronkelijke beoordeling van hun inschrijving.

Hoe te voorkomen: De AD moet de leveranciers rangschikken op basis van de gunningscriteria in de aanbestedingsstukken onder de nummers 1, 2, 3, 4 enzovoorts. Ten eerste moet de AD een drempel vaststellen voor rechtstreekse bestellingen die bij de eerste voorkeursleverancier moeten worden geplaatst (bijvoorbeeld bestellingen onder 30 000 euro). Indien de eerste voorkeursleverancier de bestelling niet kan leveren (wat de AD alleen in zeldzame, gerechtvaardigde gevallen zal accepteren), zal de bestelling naar de tweede voorkeursleverancier gaan. Ten tweede moet de AD bepalen dat bestellingen boven de voor rechtstreekse bestellingen ingestelde drempel, zullen worden gegund op grond van een minicompetitie tussen alle leveranciers die partij zijn in de raamovereenkomst, die gebaseerd is op de oorspronkelijke aanbestedingsstukken en gunningscriteria. In artikel 32 van Richtlijn 2004/18/EG worden de vereisten met betrekking tot raamovereenkomsten beschreven.

Praktijkvoorbeelden**Kunstmatige splitsing of "salamitactiek" om toepassing van Richtlijn 2004/18/EG te voorkomen**

Voorbeeld 1: Bij toetsing van het aanbestedingsplan voor een openbaar gebouw bleek dit te zijn opgedeeld in meerdere percelen met bedragen die net onder de richtlijndrempel vielen, zonder dat dit duidelijk technisch werd onderbouwd. Alle percelen waren lokaal aanbesteed zonder rekening te houden met het totaalbedrag van de gezamenlijke percelen, dat de drempel ver overschreed.

Voorbeeld 2: De werken van een project waren kunstmatig gesplitst in één te plaatsen opdracht waarvan het bedrag 1 % onder de richtlijndrempel lag en één opdracht voor "eigen werken" die door de AD werd uitgevoerd.

2. Bekendmaking

Het doel van deze fase is het aantrekken van concurrerend geprijsde inschrijvingen voor de uitvoering van een opdracht waarvan de resultaten aan de behoeften van de AD voldoen.

2.1 Bekendmaking van Europese aankondigingen

Een fundamenteel beginsel van de Europese wetgeving voor het plaatsen van overheidsopdrachten is dat alle opdrachten boven een bepaalde drempelwaarde op Europees niveau in een standaardformaat in het PB moeten worden bekendgemaakt, zodat ondernemers in alle lidstaten de mogelijkheid hebben op opdrachten in te schrijven waarvan zij denken aan de vereisten te kunnen voldoen. Door middel van een vooraankondiging wordt de markt van toekomstige opdrachten op de hoogte gesteld, de AO start een specifieke aanbestedingsprocedure en de aankondiging van geplaatste opdrachten informeert de markt over de resultaten van een specifieke aanbesteding.

De standaardformulieren die voor Europese overheidsopdrachten worden gebruikt, zijn online toegankelijk via [eNotices](#). Alle aankondigingen in het PB moeten aan een standaardwoordenlijst voldoen. De gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (Common Procurement Vocabulary, CPV) is een achtcijferig classificatiesysteem (met een negende cijfer voor verificatie), dat alle aankopen van werken, diensten en leveringen beschrijft. De CPV-codes zijn online toegankelijk op de Simap-website, zie [Toolkit 10](#).

Vooraankondiging: Het is niet verplicht een vooraankondiging bekend te maken. Door echter aan het begin van het jaar een vooraankondiging bekend te maken, kan geprofiteerd worden van kortere indieningstermijnen voor inschrijvingen. De vooraankondiging is in het leven geroepen zodat de AD's de markt konden informeren over alle komende opdrachten, bijvoorbeeld in de komende zes maanden of volgend jaar. Tegenwoordig gebruiken AD's de vooraankondiging echter ook voor specifieke opdrachten. Het is belangrijk dat men binnen de organisatie van de AD op de hoogte is van andere openstaande aanbestedingen voor diensten, werken of leveringen rondom en boven de Europese drempels, die voor dezelfde periode zijn gepland. Vooraankondigingen voor het volgende jaar kunnen in november/december van het lopende jaar worden aangekondigd, maar moeten minimaal 52 dagen en maximaal twaalf maanden voor de bekendmaking van de specifieke opdracht worden bekendgemaakt.

Aankondiging van een opdracht (AO): Indien de overheidsopdracht boven de Europese drempel valt (en daarmee aan Richtlijn 2004/18/EG moet voldoen), moet een AO worden bekendgemaakt. Zodra de aankondiging is bekendgemaakt, kunnen in principe geen materiële inhoudelijke wijzigingen meer in de opdracht worden aangebracht, zoals in technische productspecificaties, volume, tijdschema's, selectie- en gunningscriteria en contractvoorwaarden. Indien wijzigingen noodzakelijk zijn, moet de aanbestedingsprocedure worden geannuleerd. Het is cruciaal dat de inhoud van deze aankondigingen volkomen juist is (en aan de bestekvereisten voldoet). Wanneer in de aanbestedingsfase kleine wijzigingen worden aangebracht, moeten deze in het PB worden bekendgemaakt. In dat geval verdient het aanbeveling de indieningstermijn voor de inschrijvingen te verruimen.

Op grond van Richtlijn 2004/18/EG is het mogelijk om de bekendgemaakte informatie/formulieren te corrigeren door middel van formulier nr. 14 - rectificaties, dat is opgesteld door het Publicatiebureau EU-TED. Artikel 51 van de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU

biedt eveneens de mogelijkheid een corrigendum te publiceren. De lidstaten hebben bovendien een ontwerp van de nieuwe standaardformulieren voor publicatie van informatie over de plaatsing van overheidsopdrachten ontvangen, waaronder formulier 14 (corrigendum) voor de bekendmaking van een corrigendum.

⊗ Uitgezonderd in zeer specifieke gevallen is er, wanneer voor een opdracht met een waarde boven de drempels geen AO wordt bekendgemaakt, sprake van inbreuk op de Europese regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten. Dit kan financiële correcties tot gevolg hebben. Er is aan de publicatievoorschriften van Richtlijn 2004/18/EG voldaan op het moment dat alle in het standaardformulier vereiste informatie op een duidelijke en nauwkeurige wijze is verstrekt.

Aanvullende aankondigingen: Informeer de markt altijd over in documenten en aankondigingen aangebrachte wijzigingen (bijvoorbeeld de indieningsdatum van inschrijvingen) door een extra aankondiging bekend te maken (en daarnaast iedereen die belangstelling voor de opdracht heeft getoond, afzonderlijk te informeren). Indien de AD materiële wijzigingen aanbrengt in het bestek, de selectie- en gunningscriteria en/of de contractvoorwaarden, moet de procedure worden geannuleerd. In de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU wordt onderscheid gemaakt tussen een materiële wijziging en een wijziging van de algemene aard van de opdracht.

2.2 Procedures en tijdschema's

2.2.1 Minimumtermijnen

De procedurekeuze moet in de planningsfase gemaakt en onderbouwd worden. Voor overheidsopdrachten boven de betreffende drempels worden meestal de openbare en niet-openbare procedure toegepast.

Ongeacht welke procedure wordt gekozen, gelden strikte regels voor tijdschema's, communicatie en documentatie. De planning moet overeenkomen met het tijdschema van Richtlijn 2004/18/EG (de onderstaande tabel bevat de uiterste termijnen voor de indiening van inschrijvingen).

Minimumtermijnen

(in dagen vanaf verzending voor bekendmaking in het PB)

		Openbare procedure	Niet-openbare procedure	
		Inschrijvingen	Aanvragen	Inschrijvingen
ZONDER VOORAANKONDIGING	Normaal	52	37	40
	Elektronische aankondiging	45		

	Elektronische toegang	47	30	35
	Elektronische aankondiging en toegang	40		
MET VOORAAN-KONDIGING	Normaal	36	37	36
	Elektronische aankondiging	29	30	31
	Elektronische aankondiging	31		
	Elektronische aankondiging en toegang	24		

Voor de **openbare procedure** gelden het volgende tijdschema en de volgende stappen:

- Houd voor de indiening van inschrijvingen minimaal 52 dagen aan vanaf de datum waarop de aankondiging is verstuurd. Deze termijn kan met twaalf dagen worden ingekort als de AO elektronisch is verstuurd en de AD volledig elektronisch toegang biedt tot de documenten (bijv. veertig dagen). De termijn kan tot 36 dagen na de datum van verzending van de AO worden verkort als binnen minimaal 52 dagen en maximaal twaalf maanden voor de datum waarop de AO is verstuurd, een vooraankondiging is bekendgemaakt. Indien de aankondigingen elektronisch worden verstuurd, moet de vooraankondiging evenveel informatie bevatten als de AO op dat moment bevat (bijvoorbeeld omvang van de opdracht, selectie- en gunningscriteria en looptijd van de opdracht). Alle antwoorden op vragen van inschrijvers moeten worden geanonimiseerd en uiterlijk zes dagen voor de uiterste datum voor de ontvangst van de inschrijvingen aan alle belanghebbenden worden verstrekt (artikel 39 van Richtlijn 2004/18/EG). Aan inschrijvers verstrekte toelichtingen mogen nooit tot een wijziging van het oorspronkelijke bestek leiden (inclusief de oorspronkelijke selectie- en gunningscriteria). Teneinde voor absolute transparantie te zorgen voordat de uiterste datum voor de ontvangst van de inschrijvingen is verstrekt, moeten alle toelichtingen op de website van de AD worden bekendgemaakt, zodat alle potentiële inschrijvers zich hiervan op de hoogte kunnen stellen.
- Wanneer een opdracht is gegund, moet binnen 48 dagen na de gunning een aankondiging van geplaatste opdracht voor bekendmaking naar het PB worden gestuurd.

Voor de **niet-openbare procedure** gelden het volgende tijdschema en de volgende stappen:

- Houd vanaf de datum waarop de aankondiging is verstuurd minimaal 37 dagen (dit kan tot 30 dagen worden verkort als een elektronische aankondiging is gedaan) aan tot de datum waarop verzoeken tot deelneming moeten zijn ontvangen.
- Indien de AD het aantal inschrijvers voor deze procedure wenst te beperken, dan moet een minimum van vijf worden aangehouden. De AD is echter niet verplicht een maximumaantal te specificeren als hij niet voornemens is dit toe te passen.
- Vervolgens moet de AD aan de hand van een prekwalificatievragenlijst selecteren wie tot inschrijving worden uitgenodigd (zie [Toolkit 10](#) met een link naar de prekwalificatievragenlijst).
- Vervolgens moet aan de geselecteerden een schriftelijke uitnodiging tot inschrijving worden verstuurd en vanaf het moment dat deze uitnodiging is verstuurd, moeten zij minimaal veertig dagen de tijd krijgen om een inschrijving in te dienen. Deze periode kan tot 35 dagen worden verkort als de aanbestedingsstukken volledig elektronisch toegankelijk zijn.
- De uiterste datum voor de ontvangst van de inschrijvingen kan tot 31 dagen worden verkort als minimaal 52 dagen en maximaal twaalf maanden voor de datum waarop de AO is verstuurd, elektronisch een vooraankondiging is bekendgemaakt. De vooraankondiging moet evenveel informatie bevatten als de AO op dat moment bevat (bijvoorbeeld omvang van de opdracht, selectie- en gunningscriteria).
- Alle antwoorden op vragen van inschrijvers moeten worden geanonimiseerd en uiterlijk zes dagen voor de uiterste datum voor de ontvangst van de inschrijvingen aan alle belanghebbenden worden verstrekt (artikel 39 van Richtlijn 2004/18/EG).
- Wanneer een opdracht is gegund, moet binnen 48 dagen na de gunning een aankondiging van geplaatste opdracht voor bekendmaking naar het PB worden gestuurd.

Voor de **procedure van gunning door onderhandelingen met bekendmaking van een AO** gelden het volgende tijdschema en de volgende stappen:

- Houd vanaf de datum waarop de aankondiging is verstuurd (niet de oorspronkelijke mislukte aankondiging) minimaal 37 dagen aan tot de datum waarop verzoeken tot deelneming moeten zijn ontvangen.
- Alle antwoorden op vragen van inschrijvers moeten worden geanonimiseerd en uiterlijk zes dagen voor de uiterste datum voor de ontvangst van de inschrijvingen aan alle belanghebbenden worden verstrekt (artikel 39 van Richtlijn 2004/18/EG).
- Na die datum kan de AD vervolgens de onderhandelingen met een of meer inschrijvers starten.
- Wanneer een opdracht is gegund, moet binnen 48 dagen een aankondiging van geplaatste opdracht voor bekendmaking naar het PB worden gestuurd.

Indien de toepassing van deze procedure gerechtvaardigd is, hoeft de AD uitsluitend een AO in het PB bekend te maken (aankondiging dat de AD de procedure gaat toepassen) als de AD onregelmatige inschrijvingen heeft ontvangen of inschrijvingen die zijn afgewezen na beoordeling op grond van een toegepaste openbare of niet-openbare procedure en de AD besluit niet met alle inschrijvers te onderhandelen. Besluit de AD met alle inschrijvers te onderhandelen, dan is geen AO in het PB vereist.

Concurrentiegerichtede dialoog: Deze procedure is in het leven geroepen voor "bijzonder complexe" overheidsopdrachten en kan alleen worden toegepast in uitzonderingsgevallen. De procedure kan worden toegepast voor opdrachten voor werken, diensten en leveringen waarvoor geen gunning mogelijk is door middel van een openbare of niet-openbare procedure en de omstandigheden zodanig zijn dat ook de procedure van gunning door onderhandelingen niet mogelijk is. Het betreft altijd een openbare inschrijving en gunning is uitsluitend mogelijk aan de inschrijver met de economisch voordeligste inschrijving. Veel public-private partnership-opdrachten worden aanbesteed door middel van de concurrentiegerichtede dialoog.

2.2.2 Versnelde procedure

Overeenkomstig artikel 38, lid 8, van Richtlijn 2004/18/EG beschikt de AD zowel voor de niet-openbare procedure als voor de procedure van gunning door onderhandelingen over een versnelde procedure. Deze procedure kan worden toegepast wanneer het om dringende redenen niet haalbaar is de normale termijnen van de niet-openbare procedure en de procedure van gunning door onderhandelingen in acht te nemen.

In dergelijke gevallen moet een AO in het PB worden gepubliceerd waarin de AD het gebruik van de "versnelde procedure" op objectieve gronden moet rechtvaardigen. Voor het indienen van verzoeken tot deelneming geldt een uiterste termijn van minimaal 15 dagen (in plaats van 37 dagen) vanaf de datum van verzending voor bekendmaking van de AO en minimaal tien dagen als deze aankondiging elektronisch is verzonden. Voor de indiening van inschrijvingen geldt een termijn van tien dagen als de AD de versnelde procedure toepast. Eventueel door de inschrijvers gevraagde aanvullende informatie over de aanbestedingsstukken moet in dat geval uiterlijk vier dagen voor het verstrijken van de indieningsdatum van inschrijvingen worden verstrekt. Op grond van Richtlijn 2004/18/EG kan de versnelde procedure niet voor de openbare procedure worden gebruikt, maar de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU biedt die mogelijkheid wel. De versnelde procedure wordt vaak oneigenlijk gebruikt en de AD moet de toepassing ervan dan ook altijd kunnen rechtvaardigen.

De versnelde procedure mag niet worden verward met de procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking van een AO op grond van dwingende spoed als gevolg van gebeurtenissen die niet konden worden voorzien overeenkomstig artikel 31, lid 1, onder c), van Richtlijn 2004/18/EG, waarvoor de bekendmaking van een AO niet is vereist. De ter rechtvaardiging van de dwingende spoed ingeroepen omstandigheden mogen in geen geval aan de AD te wijten zijn.

2.3 Aanbestedingsstukken

Naast de gebruikelijke informatie (prijs, levering, indieningsdatum enz.) moeten de aanbestedingsstukken ook de volgende informatie bevatten:

- een verwijzing naar de bekendgemaakte AO;
- een nadere uitwerking van de selectie- en gunningscriteria van de opdracht die in de AO worden genoemd;
- de taal waarin de inschrijving moet worden opgesteld.

✘ Nadat de AO bekend is gemaakt, mag de AD de selectie- of gunningscriteria niet meer wijzigen, behalve door middel van een bekend

te maken rectificatie. Het evaluatiecomité mag uitsluitend de bekendgemaakte criteria hanteren.

Bij het opstellen van aanbestedingsstukken moeten de onderstaande stappen en aandachtspunten in aanmerking worden genomen.

2.3.1 Vaststellen van selectiecriteria

Zoals bij de plaatsing van overheidsopdrachten vaak het geval is, is het belangrijk dat de AD al in een vroeg stadium beslissingen neemt over de selectieprocedure. Idealiter gebeurt dit in de planningsfase, maar uiterlijk voordat een aankondiging wordt gedaan en de selectie-methode wordt getest. Het doel is dat de opdracht wordt gegund aan een inschrijver die de opdracht daadwerkelijk kan uitvoeren. De voor de selectie van de inschrijvers gehanteerde methode moet transparant zijn. Het verdient aanbeveling vooraf een voor iedereen transparant scoresysteem op te stellen. Eventueel kan de AD zekerheid willen verkrijgen over financiële, technische en leidinggevende capaciteiten, gezondheid en veiligheid, milieuaspecten of sociale criteria.

Er is een aantal fouten dat in de selectiefase veel wordt gemaakt. De AD mag zich bij de selectie van gegadigden/inschrijvers nooit laten leiden door de wens de opdracht aan plaatselijke of uit eigen land afkomstige leveranciers te gunnen, omdat dit discriminerend is en in strijd is met de grondbeginselen van het EU-Verdrag. De informatie die in dit stadium voor de AD van belang is, moet in verhouding staan tot en relevant zijn voor het onderwerp van de opdracht. Ten aanzien van verzekeringen en financiën mogen bijvoorbeeld geen onredelijk hoge eisen worden gesteld waardoor de kans bestaat dat potentieel goede gegadigden op voorhand afvallen of, wat algemener voorkomt, geen eisen worden gesteld waarvan de gevolgen niet goed zijn doordacht. Een goed voorbeeld hiervan is een AD die veel te hoge eisen stelt aan omzet- of verkoopcijfers of aan het aantal referentiewerken of de waarde hiervan. Als algemene goede praktijk kan van de inschrijvers een jaaromzet worden verlangd van maximaal twee keer de opdrachtwaarde. Deze vereiste is niet vastgelegd in Richtlijn 2004/18/EG, maar wel in artikel 58 van de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU. Hiervan kan worden afgeweken als een levering, dienst of werk met grote risico's gepaard gaat wat betreft levering, productkwaliteit of prijs en daarom een inschrijver vereist is met meer dan gemiddelde financiële en technische capaciteiten.

Alle selectiecriteria moeten in verhouding staan tot en verband houden met de beoordeling of een inschrijver in staat is de opdracht uit te voeren.

✘ Elk criterium dat als discriminerend of onevenredig kan worden uitgelegd, is op grond van Richtlijn 2004/18/EG onaanvaardbaar en kan financiële correcties tot gevolg hebben. Eenmaal vastgelegde selectiecriteria mogen niet wezenlijk worden gewijzigd. Na bekendmaking mogen slechts kleine wijzigingen in de belangrijkste selectiecriteria worden aangebracht, zoals veranderde bewoordingen of het adres voor het indienen van inschrijvingen. Wijzigingen van vereisten, zoals de financiële positie (jaarlijkse inkomsten of eigen vermogen), het aantal referenties of de dekking van de verzekering, worden als materiële wijzigingen beschouwd, waarvoor de uiterste indieningsdatum moet worden verruimd of annulering vereist is.

⚠ **AD's verwarren vaak de selectiefase (en de selectiecriteria) met de beoordelingsfase (gunningscriteria). Bedenk altijd dat de aanbestedingsprocedure uit twee fasen bestaat: de selectie (van inschrijvers) en de beoordeling (van inschrijvingen). Deze zijn duidelijk afgebakend en mogen niet worden verward. Het doel van de selectiefase is inschrijvers te selecteren die in staat zijn de opdracht uit te voeren. In de beoordelingsfase moet uit de door de geselecteerde inschrijvers ingediende inschrijvingen de beste inschrijving worden geselecteerd. Het wordt sterk aanbevolen in de planningsfase passende selectie- en gunningscriteria op te stellen.**

📖 **Zie [Toolkit 5](#) voor meer informatie over selectiecriteria**

2.3.2 Opstellen van een prekwalificatievragenlijst

Indien door middel van een niet-openbare procedure, een procedure van gunning door onderhandelingen of een concurrentiegerichte dialoog een voorselectie van inschrijvers moet worden gemaakt, dan moet dat op een eerlijke en transparante wijze (en gedocumenteerd) gebeuren waarbij alle inschrijvers gelijk worden behandeld. De voor de selectie benodigde informatie van inschrijvers kan in een standaardformaat via een prekwalificatievragenlijst worden ingewonnen. Deze prekwalificatievragenlijst kan vragen en documentvereisten omvatten voor alle selectiecriteria overeenkomstig de artikelen 44 t/m 52 van Richtlijn 2004/18/EG.

Er moet worden nagegaan of de in te vullen prekwalificatievragenlijst niet in strijd is met voorschriften inzake transparantie en gelijke behandeling. In de in het PB bekendgemaakte AO en/of de aanbestedingsstukken moet vermeld zijn dat de gegadigde altijd de ingevulde prekwalificatievragenlijst moet indienen om aan de selectie te kunnen deelnemen. Zo kan alle informatie uit de prekwalificatievragenlijst worden meegenomen. Als een scoresysteem of weging worden toegepast, dan moeten die duidelijk vermeld worden in de AO en in de aanbestedingsstukken. Standaard prekwalificatievragenlijsten moeten kunnen worden verkregen bij met overheidsopdrachten belaste functionarissen van de AD of bij de landelijke instantie voor overheidsopdrachten.

📖 **Zie [Toolkit 4](#) voor informatie over prekwalificatievragenlijsten en voorselectie**

2.3.3 Vaststellen van gunningscriteria en bijbehorende weging

De beoordeling van inschrijvingen vormt een cruciaal onderdeel van de aanbestedingsprocedure en moet dus zorgvuldig geschieden om het gewenste resultaat op een eerlijke en transparante wijze te verkrijgen.

Voor de gunning van opdrachten is een van de volgende criteria doorslaggevend:

- alleen de laagste prijs; of
- de economisch voordeligste inschrijving.

Wordt naar de economisch voordeligste inschrijving gekeken, dan moeten alle gehanteerde criteria in de AO of de aanbestedingsstukken worden beschreven. Het is een goede praktijk om in de aankondiging van een opdracht of de aanbestedingsstukken te vermelden welk scoresysteem of welke weging naast de beoordelingsmethode van toepassing zijn.

Voor de beoordeling van een inschrijving:

- moeten gunningscriteria worden gebruikt waarbij belang of prioriteit wordt gewogen en de nadruk ligt op de bestekvereisten (niet gericht op de laagste prijs);
- is de relevantie voor het onderwerp van de opdracht van belang;
- moet bij voorkeur volgens een model worden gewerkt dat rekening houdt met de prijs-kwaliteitverhouding, waarbij de prijs het dominante criterium in % is. Houd er rekening mee dat de prijs-kwaliteitverhouding moet aansluiten bij de eisen die voor de opdracht gelden;
- moeten de gunningscriteria en het beoordelingsmodel (inclusief de weging van de criteria) zijn goedgekeurd; en
- is een op passende wijze samengesteld evaluatiecomité nodig, dat over de vereiste ervaring, technische vaardigheden en kennis beschikt.

De benodigde expertise moet binnen het evaluatiecomité aanwezig zijn. Als alternatief kunnen andere deskundige medewerkers van de AD advies geven, maar zij mogen geen stem uitbrengen. Het verdient aanbeveling dergelijke deskundigen al in een vroegtijdig stadium te benaderen om er zeker van te zijn dat zij beschikbaar zijn.

In de planningsfase moet zorgvuldig worden overwogen welke gunningscriteria bij een bepaalde opdracht passen. De gunningscriteria moeten in volgorde van belangrijkheid (eventueel met inbegrip van de weging) worden vermeld, bijvoorbeeld: prijs 50 %, kwaliteit 30 %, dienstverlening 20 %.

 **Zie [Toolkit 6](#) voor informatie over gunningscriteria**

2.3.4 Prijslijsten

De wijze waarop prijzen moeten worden opgesteld, is afhankelijk van het type opdracht dat wordt geplaatst. Bij bouwopdrachten is bijvoorbeeld het gebruik van prijslijsten, of eerder nog een hoeveelhedenstaat, gangbaar. De vorm moet bij het bestek passen. Het is de beste praktijk om intern een gedetailleerde testinschrijving op te maken op basis van de verstrekte prijsinformatie en het bestek. Door een testinschrijving kan de AD direct prijsstellingen van inschrijvers achterhalen waarbij zij in de documenten fouten hebben aangetroffen (met een te lage prijsstelling tot gevolg), waarvan zij later, als de opdracht aan hen wordt gegund, kunnen profiteren (kostenraming). Dit kan ook nuttig zijn om fouten in de aanbestedingsstukken te traceren. Bijvoorbeeld of de inschrijver of inschrijvers duidelijk een bepaalde vereiste niet heeft of hebben begrepen, zoals blijkt uit het feit dat de ingediende prijzen lijken af te wijken. Wordt een ongewoon laaggeprijsde inschrijving ontvangen, dan kan een nauwkeurig geprijsde testinschrijving, als benchmark, cruciaal zijn als de afwijzing van deze inschrijving moet worden gerechtvaardigd (afwijzing ervan is echter alleen mogelijk nadat de AD de inschrijver heeft gevraagd de ongewoon laaggeprijsde inschrijving te onderbouwen en deze onderbouwing heeft beoordeeld).

2.3.5 Het contract

Aan de aanbestedingsstukken moet een ontwerp van het contract worden toegevoegd, zodat alle inschrijvers zich op dezelfde informatie kunnen baseren. Bij openbare en niet-openbare procedures mogen geen onderhandelingen over details van het contract worden gevoerd nadat een inschrijving is gegund (dit zou in strijd zijn met het beginsel van gelijke behandeling). In de praktijk blijkt dat in een goed opgesteld contract bepalingen omtrent de jaarlijkse prijsindexering, voorschriften, tekortkomingen, aansprakelijkheid en geheimhoudingsverplichtingen moeten zijn opgenomen. Het contract moet in een eerlijke

en evenwichtige risicodeling voorzien. Voorkomen moet worden dat in bepaalde clausules of contractvoorwaarden risico's bij de contractant worden neergelegd die volkomen buiten zijn macht vallen. Dit kan namelijk het aantal inschrijvingen reduceren, van grote invloed zijn op de prijs of tot een geschil over het contract leiden. De aanbestedingsstukken met bijlagen en de voorstellen van de begunstigde om hieraan te voldoen, moeten worden opgenomen in het definitieve contract op grond waarvan de opdracht moet worden uitgevoerd.

Volg de links in Toolkit 10

Geschillenbeslechting: In het contract moet de geschillenbeslechting zijn geregeld. Er moet altijd ruimte voor bemiddelingsprocedures worden voorzien. Standaard proformacontracten bevatten vaak optionele clausules voor het beslechten van geschillen (en vele andere kwesties die de AD in eerste instantie mogelijk niet heeft voorzien, zoals intellectuele-eigendomsrechten). Daarnaast moet de AD een grondige kennis hebben van het contractenrecht met betrekking tot de betaling van schadevergoeding. Ontbreekt deze kennis, dan moet de AD daarover juridisch advies inwinnen.

Bepalingen betreffende de wijziging van een contract:

Algemeen geldt dat bij wijzigingen van een contract een nieuwe aanbestedingsprocedure nodig is. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan overeenkomstig artikel 31 van Richtlijn 2004/18/EG voor een wijziging van een contract een procedure van gunning door onderhandelingen worden toegepast. De wijze waarop noodzakelijke wijzigingen in een contract zijn geregeld, is cruciaal. De voorwaarden voor eventuele wijzigingen van het contract, d.w.z. de omstandigheden en de grenzen van kosten en toepassingsgebied, moeten goed doordacht worden in de planningsfase. Vervolgens moeten bepalingen dienaangaande in de aanbestedingsstukken en het contract worden opgenomen.

In de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU zijn voor een wijziging van het contract vereiste goedkeuringsniveaus vastgelegd, evenals de reikwijdte van geoorloofde wijzigingen waarbij geen nieuwe aanbesteding nodig is. Het onderliggende beginsel is dat wijzigingen van de oorspronkelijke aanbesteding die het onderwerp van de opdracht wezenlijk wijzigen qua waarde, tijdschema of toepassingsgebied en daardoor een wijziging van de uitkomst van de oorspronkelijke aanbesteding als gevolg kunnen hebben, als substantieel moeten worden aangemerkt en dat de opdracht derhalve opnieuw moet worden aanbesteed als een nieuwe opdracht voor aanvullende werken of leveringen. In de oorspronkelijke opdracht kunnen optioneel aanvullende werken, diensten of leveringen zijn voorzien en kunnen toepasselijke prijzen in de inschrijvingsfase worden verlangd. In artikel 72 van de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU wordt een en ander nader uitgelegd. Zie [6.2 Opdrachtwijzigingen](#) en [Toolkit 8](#).

2.4 Bestek en normen

2.4.1 Opstelling van het bestek

Het bestek is het belangrijkste document van de aanbestedingsprocedure. Hierin moeten niet alleen de dienst, de levering of de werken worden beschreven, maar ook niveaus, normen en inputs en de vereiste outputs of resultaten. Bij het opstellen van het bestek moet rekening worden gehouden met het feit dat het direct van invloed is op de kostprijs.

Een goed voorbereid bestek:

- moet een nauwkeurige omschrijving van de vereisten geven;
- moet begrijpelijk zijn voor inschrijvers en alle belanghebbenden;
- moet duidelijk gedefinieerde, haalbare en meetbare inputs, outputs en resultaten bevatten;
- mag geen merknamen noemen of concurrentiebeperkende eisen stellen (of moet, wanneer merknamen worden genoemd, de toevoeging "of gelijkwaardig" vermelden);
- moet voldoende gedetailleerde informatie bevatten aan de hand waarvan inschrijvers realistische inschrijvingen kunnen indienen;
- moet aanvullende of strengere vereisten afzonderlijk vermelden, maar wel een totale prijsberekening geven;
- moet (voor zover mogelijk) rekening houden met de standpunten van de AD, klanten/gebruikers en andere belanghebbenden en met ideeën/input van de markt;
- moet zijn opgesteld door mensen met voldoende expertise, hetzij medewerkers van de AD zelf, hetzij externe deskundigen;
- moet zo zijn opgesteld dat rekening wordt gehouden met toegankelijkheidscriteria voor gehandicapten of met ontwerpen voor iedereen wanneer de aankoop bedoeld is voor gebruik door natuurlijke personen, hetzij algemeen publiek, hetzij personeel van de AD;
- moet zijn goedgekeurd door het evaluatiecomité en/of het senior management van de AD, afhankelijk van de betreffende interne regels;
- moet minimaal het volgende omvatten (voor bestekken voor werken): technische beschrijving van de werken, technisch dossier, ontwerppakket (ontwerptekeningen, ontwerpberoeeningen, detailtekeningen), aannames en voorschriften, hoeveelhedenstaat (indien van toepassing) en prijslijst voor werken, programmatijdschema.

Het is thans veelal goede praktijk van de AD's om begrotingspecificaties voor de opdracht in het bestek op te nemen om aanbestedingsstukken zo transparant mogelijk te maken. De begroting voor de aanbestede werken, diensten of leveringen moet echter wel realistisch zijn. Bovendien zal het in de praktijk zo zijn dat wanneer een begroting wordt vastgesteld voor een te gunnen opdracht waarbij de kwaliteit zwaar meeweegt, zoals professionele dienstverlening, de meeste inschrijvers waarschijnlijk op of net onder de vastgestelde begroting zullen gaan zitten. Open concurrentie zonder bekende begroting is altijd mogelijk, maar in de aanbestedingsstukken moet dan staan dat de AD zich het recht voorbehoudt de procedure te stoppen als geen redelijk geprijsde inschrijvingen worden ontvangen (of als andere redenen daartoe aanleiding geven). Alvorens de aanbestedingsprocedure wordt gestart, moet de AD op zijn minst een niet openbaar gemaakte, aanvaardbare maximumprijs hebben vastgesteld. Bij het opstellen van het bestek moet zorgvuldig te werk worden gegaan. De vermelding van specifieke merken en producten is in strijd met de regels voor een eerlijke en open concurrentie. Indien niet aan de vermelding van merken of producten kan worden ontkomen, moeten hieraan de woorden "of gelijkwaardig" worden toegevoegd. Ook inschrijvingen met "gelijkwaardige" merken of producten moeten altijd eerlijk worden beoordeeld.

Opdrachtwijzigingen in een later stadium zijn vaak het gevolg van een slecht opgesteld bestek, omdat daarin de strekking van de beoogde opdracht niet goed is verwoord. Wanneer een aanzienlijke hoeveelheid "aanvullend" werk aan de opdracht wordt

toegevoegd (door middel van wijzigingen/aanpassingen) nadat het contract is ondertekend, dan zal dat tot meer werk en hogere kosten leiden dan bij de oorspronkelijke opdracht was overeengekomen. Indien deze werken zonder een nieuwe aanbesteding aan de bestaande contractant worden gegund, dan is dat strijdig met de regels voor eerlijke en open concurrentie, omdat de opdracht niet meer lijkt op de oorspronkelijk bekendgemaakte opdracht. Aanvullende werken zullen tot een minimum beperkt blijven als de planningsfase professioneel wordt uitgevoerd en het bestek op deskundige wijze wordt geschreven. De AD wordt geadviseerd voor elk project prioriteiten te stellen en voldoende tijd in te ruimen om alle kwesties en risico's goed te overwegen. Zo nodig kan hij interne of externe deskundigen inzetten om het bestek en de opdracht vorm te geven.

2.4.2 Normen bij het opstellen van bestekken

Als algemene regel geldt dat de aanbesteding in overeenstemming moet zijn met relevante Europese normen. Indien geen Europese normen van toepassing zijn, moet de AD producten uit andere lidstaten met vergelijkbare prestaties als de nationale producten overwegen. De AD is verplicht tot het toepassen van:

- een nationale norm tot uitvoering van een Europese norm;
- Europese technische goedkeuringen; of
- een gemeenschappelijk technisch bestek, d.w.z. een bestek waarmee de toepassing voor alle lidstaten kan worden gelijkgetrokken;
- in alle gevallen moet de tekst "of gelijkwaardig" worden toegevoegd.

✘ Het bestek heeft de grootste invloed op de algehele kwaliteit en mededinging van de aanbestedingsprocedure. Voorwaarden die als discriminerend kunnen worden uitgelegd voor met name inschrijvers uit andere landen of op grond waarvan goederen moeten worden geleverd die slechts kunnen worden geleverd door één leverancier (of leveranciers uit één land) zijn niet aanvaardbaar.

⚠ In het bestek moet de tekst "of gelijkwaardig" worden gehanteerd om concurrentiebeperking te vermijden

📄 Zie [Toolkit 7](#) voor meer tips over het schrijven van een bestek

2.4.3 Sociale, ethische en milieugerelateerde criteria

Steeds vaker gebruiken AD's overheidsopdrachten als een middel om andere doelstellingen dan strikt de prijs-kwaliteitverhouding te bereiken. Het kan hierbij gaan om criteria op het gebied van milieu⁵, plaatselijke economie (bijv. het aannemen van jongeren of langdurig werklozen) of sociale of ethische waarden. Hoewel het is toegestaan deze doelstellingen door middel van openbare aanbestedingen na te streven, moet erop worden toegezien dat

⁵ De Commissie heeft criteria voor groene overheidsopdrachten opgesteld voor meer dan twintig productgroepen, waarvan de meeste in alle EU-talen beschikbaar zijn. Zie: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

eventuele bijzondere bepalingen in overeenstemming zijn met Richtlijn 2004/18/EG en met nationale voorschriften voor wat betreft de eerlijke en gelijke behandeling van inschrijvers. De nieuwe Europese richtlijnen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten zijn veel duidelijker over hoe dergelijke criteria in aanbestedingsprocedures kunnen worden ingepast. Zie eveneens de zaken C-225/98, *Commissie tegen Frankrijk* ("Nord-Pas-de-Calais"); C-19/00, *SIAC Construction*, C-448/01, *EVN en Wienstrom*; C-368/10, *Commissie tegen Nederland*; C-513/99, *Concordia Bus* en C-31/87, *Beentjes*.

☒ **Zie verschillende onderwerpen op de website van DG GROW:** [link](#)

☒ **Zie specifieke milieucriteria op de website van DG ENV:** [link](#)

2.4.4 Varianten

De inschrijvers moeten inschrijven op de aanbestedingsstukken zoals deze zijn opgesteld. Indien de AD uit strategische overwegingen besluit in aanvulling op de inschrijvingen die op de aanbestedingsstukken zijn gebaseerd, open te staan voor een extra variant op de inschrijving (een niet in de oorspronkelijke aanbestedingsstukken genoemd alternatief), dan moeten in de aanbestedingsstukken minimumvereisten voor de variant zijn beschreven. In dat geval moet er in de gunningscriteria rekening mee worden gehouden dat naast de in de aanbestedingsstukken beschreven inschrijvingen, varianten kunnen worden ingediend. Deze ingewikkelde taak vraagt om de juiste technische expertise binnen het evaluatiecomité en moet in de planningsfase worden geregeld en goedgekeurd. Zie ook paragraaf 1.4 Technische complexiteit.

☒ **Zie de paragraaf over varianten in [Toolkit 7](#)**

2.5 Verkrijgen van stukken en indienen van inschrijvingen

De AD moet inschrijvers een redelijke termijn bieden om de aanbestedingsstukken in bezit te krijgen en een inschrijving in te dienen - daarbij moet minimaal de in artikel 38 van Richtlijn 2004/18/EG gestelde minimumtermijn in acht worden genomen. Minimumtermijnen kunnen zo nodig verlengd worden, bijvoorbeeld als het onderwerp van de opdracht erg complex is. Voor het verkrijgen van aanbestedingsstukken kan een vergoeding worden gevraagd, mits deze redelijk is. Een goede praktijk is dat aanbestedingsstukken gratis ter beschikking worden gesteld en via een website kunnen worden gedownload. Inschrijvingen moeten schriftelijk, hetzij rechtstreeks, hetzij per post, worden ingediend. In het geval van elektronisch inschrijven, wat steeds meer de norm wordt, moeten een aantal waarborgen ten aanzien van geheimhouding en ontvangstbevestiging worden ingebouwd. Ook elektronische handtekeningen moeten worden aanvaard. Inschrijvingen moeten volgens de in de aanbestedingsstukken beschreven methode worden ingediend. In het tijdschema moet rekening worden gehouden met de complexiteit van de opdracht. Met name voor complexe opdrachten, ontwerp- en bouwopdrachten of PPS-opdrachten is het niet ongebruikelijk dat voor de inschrijving perioden van vier tot zes maanden worden gereserveerd.

☒ **Korte termijnen kunnen als een belemmering van de concurrentie worden opgevat.**

☒ **Hoge, onredelijke vergoedingen voor aanbestedingsdossiers kunnen als een belemmering van de concurrentie worden opgevat.**

2.6 Klachten, rechtsmiddelen en aansprakelijkheid

Richtlijn 89/665/EEG houdende de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken, gewijzigd bij Richtlijn 2007/66/EG (de zogenaamde rechtsbeschermingsrichtlijn) beoogt leveranciers en contractanten de mogelijkheid te bieden klachten in te dienen over een verscheidenheid aan kwesties, waarbij stappen kunnen worden ondernomen tegen vermeende fouten door een AD. Tot de rechtsmiddelen behoren de opschorting van een beslissing van de AD, de vernietiging van onrechtmatige beslissingen, inclusief de opdracht zelf, en de toekenning van schadevergoeding aan contractanten. Indien niet aan de rechtsbeschermingsrichtlijn wordt voldaan, loopt de organisatie het risico dat zij in de toekomst geen EU-subsidies meer ontvangt of dat reeds verleende subsidies worden teruggevorderd. Bovendien kan niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten financiële consequenties hebben voor de AD en diens medewerkers, die in sommige rechtsgebieden persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld. In voorkomende gevallen kan juridisch advies worden ingewonnen over hoe met een klacht om te gaan.

Veelgemaakte fouten in de fase van de uitnodiging tot inschrijving die tot financiële correcties leiden:

1. Ontoereikende beschrijving van het onderwerp van de opdracht met ongeoorloofde opdrachtwijzigingen tot gevolg

Voorbeeld: De beschrijving in de aankondiging van een opdracht en/of het bestek is dermate ontoereikend dat potentiële inschrijvers/kandidaten niet kunnen vaststellen wat het onderwerp van de opdracht is. Bijvoorbeeld als in de aanbestedingsstukken slechts "meubilair" of "auto's" wordt gespecificeerd, zonder toe te lichten welk meubilair of welke auto's de AD verlangt.

Hoe te voorkomen: Bestekschrijvers moeten bekwaam genoeg zijn om de opdracht nauwkeurig te beschrijven en moeten andere belanghebbenden in de arm nemen om hen daartoe in staat te stellen. Het bestek moet op een neutrale en heldere wijze het onderwerp van de opdracht en de bijbehorende eisen beschrijven, zonder discriminerend te zijn ten aanzien van bepaalde merken of normen. In artikel 23 van Richtlijn 2004/18/EG worden de vereisten uitgelegd. Meer informatie over het schrijven van een bestek staat in [Toolkit 7](#).

2. De aankondiging van een opdracht is niet bekendgemaakt

Voorbeeld: De AO is niet volgens de toepasselijke regels bekendgemaakt, bijvoorbeeld in het PB op grond van Richtlijn 2004/18/EG, of bekendmaking op grond van nationale voorschriften voor opdrachten onder de drempels.

Hoe te voorkomen: Vergelijk de waarde van de opdracht in de businesscase met de bepalingen van artikel 9 van Richtlijn 2004/18/EG. Indien de waarde van de opdracht de financiële drempels overschrijdt, moet deze via een AO in het PB worden gepubliceerd.

3. Niet-naleving van de minimumtermijnen voor de indiening van inschrijvingen en verzoeken tot deelneming

Voorbeeld: De minimumtermijnen voor de indiening van inschrijvingen (of van verzoeken

tot deelneming) zijn korter dan de in Richtlijn 2004/18/EG gestelde termijnen.

Hoe te voorkomen: Dit gebeurt als de AD de inschrijvers onvoldoende tijd geeft om deel te nemen. In artikel 39 van Richtlijn 2004/18/EG staan voorschriften voor de tijdschema's voor aanbestedingsprocedures (zie de tabel in paragraaf 2.2.1). De AD moet alvorens de aankondiging bekend te maken naar de termijnen kijken en moet in de planningsfase realistische tijdschema's vaststellen. Indien vanwege de bekendmaking van een vooraankondiging de verkorte termijnen moeten worden gehanteerd, zorg dan dat de vooraankondiging alle voor de AO benodigde informatie bevat, inclusief selectie- en gunningscriteria als die op dat moment bekend zijn. Door een verruiming van de termijn niet in het PB bekend te maken en alleen de inschrijvers die al in het bezit zijn van de aanbestedingsstukken, over de termijnverlenging te informeren, kan er sprake zijn van ongelijke behandeling van potentiële inschrijvers die niet op de hoogte waren van de termijnverlenging.

4. Termijnverlengingen voor de indiening van inschrijvingen en verzoeken tot deelneming zijn niet bekendgemaakt

Voorbeeld: De termijn voor het indienen van inschrijvingen (of het indienen van verzoeken tot deelneming) is verlengd zonder de op grond van de toepasselijke regels vereiste bekendmaking (d.w.z. bekendmaking in het PB als de overheidsopdracht onder Richtlijn 2004/18/EG valt).

Hoe te voorkomen: Bij opdrachten waarvoor bekendmaking van een AO op grond van de artikelen 2, 35 en 38 van Richtlijn 2004/18/EG vereist is, moet elke termijnverlenging in het PB worden bekendgemaakt.

5. Geen vermelding van selectie- en/of gunningscriteria (en weging) in de AO of in het bestek

Voorbeeld: In de AO en/of in het bestek zijn in strijd met artikel 44, lid 2, en/of artikel 53, lid 2, van Richtlijn 2004/18/EG geen of onvoldoende gedetailleerde selectie- en/of gunningscriteria (inclusief weging) vermeld.

Hoe te voorkomen: De selectie- en/of gunningscriteria (en weging) moeten in de AO en in het bestek of andere aanbestedingsstukken worden vermeld. Door gebruik te maken van controlelijsten, pro-forma-aankondigingen van een opdracht en aanbestedingsstukken en/of bestekken kan dit worden voorkomen.

6. Onrechtmatige en/of discriminerende selectiecriteria in de AO of de aanbestedingsstukken

Voorbeeld: Gevallen waarin ondernemers zijn ontmoedigd om in te schrijven omdat in de AO of de aanbestedingsstukken onrechtmatige selectiecriteria waren vastgesteld in strijd met artikel 2 en artikel 44, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG. Voorbeelden zijn de verplichting om reeds een kantoor of vertegenwoordiging in het land of de regio te hebben, de verplichting om ervaring te hebben in het land of de regio, de verplichting van 10 miljoen euro aan jaarinkomsten terwijl de waarde van de opdracht slechts 1 miljoen bedraagt en de verplichting ten minste vijf vergelijkbare publieke referenties te verstrekken voor bijvoorbeeld schoonmaakopdrachten.

Hoe te voorkomen: De selectiecriteria mogen niet onevenredig of oneerlijk zijn voor ondernemers uit andere lidstaten. In de voornoemde gevallen moet de AD een redelijk

jaarinkomen eisen of mag geen onderscheid worden gemaakt tussen publieke en particuliere referenties. Bij twijfel moet juridisch advies worden ingewonnen. Meer informatie is te vinden in de [Toolkits 5 t/m 9](#).

7. Discriminerende technische specificaties

Voorbeeld: Bij technische specificaties voor de levering van apparatuur wordt een specifiek merk vermeld zonder een gelijkwaardige mogelijkheid te bieden of er worden bewust of onbewust toegespitste specificaties gebruikt die bepaalde leveranciers begunstigen. Dit is in strijd met artikel 23, leden 2 en 8, van Richtlijn 2004/18/EG. Dit kan soms voorkomen als onervaren schrijvers de technische specificaties voor apparatuur opstellen en specificaties rechtstreeks uit de brochure van een bepaalde fabrikant kopiëren, zonder te beseffen dat dit het aantal bedrijven kan beperken dat in staat is deze apparatuur te leveren.

Hoe te voorkomen: In alle gevallen waarin verwijzing naar een specifiek merk onontkoombaar is, moeten de woorden "of gelijkwaardig" worden toegevoegd. Zorg er bij het opstellen van specificaties voor dat niet blindelings technische specificaties van een bepaalde fabrikant worden overgenomen en dat de specificaties ruim genoeg zijn voor eerlijke concurrentie tussen meerdere leveranciers. Zie [Toolkit 7](#).

8. Onevenredige selectiecriteria

Voorbeeld: Van inschrijvers worden referenties voor eerder geleverde werken verlangd met een aanzienlijk hogere waarde en een groter toepassingsgebied dan de te plaatsen opdracht. Dit is onevenredig en kan tot een onnodige beperking van het aantal inschrijvers leiden, wat in strijd is met artikel 44, lid 2, van Richtlijn 2004/18/EG.

Hoe te voorkomen: Vraag referenties voor werken van dezelfde aard en omvang als de te plaatsen opdracht.

9. Procedure van gunning door onderhandelingen zonder rechtvaardiging (met of zonder bekendmaking van een AO)

Voorbeeld: De AD gunt een overheidsopdracht door middel van een procedure van gunning door onderhandelingen, met of zonder bekendmaking van een AO, maar op grond van de relevante bepalingen is de toepassing van deze procedure niet gerechtvaardigd.

Hoe te voorkomen: Hier wordt inbreuk gemaakt op de fundamentele beginselen van een eerlijke en open concurrentie. Rechtvaardig de procedurekeuze altijd in de businesscase. In de artikelen 30 en 31 van Richtlijn 2004/18/EG worden de zeer beperkte omstandigheden beschreven waaronder de procedure van gunning door onderhandelingen in uitzonderingsgevallen kan worden toegepast, en tevens de bijbehorende, eveneens zeer beperkende rechtvaardigingsgronden, met name voor de toepassing van de procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking. Het is aan de AD aan te tonen dat deze procedure gerechtvaardigd is.

10. Discriminerende selectie (bijv. specificatie van nationale normen of kwalificaties zonder vermelding van equivalente normen of kwalificaties)

Voorbeeld: Gevallen waarin ondernemers zijn ontmoedigd om in te schrijven omdat onrechtmatige selectiecriteria in de AO of de aanbestedingsstukken waren vastgelegd in strijd met artikel 2 en artikel 44, leden 1 en 2, van Richtlijn 2004/18/EG. De verplichting om al op het moment waarop inschrijvingen worden ingediend, te beschikken over kwalificaties/getuigschriften die door een instantie in het land van de AD worden erkend, is bijv. discriminerend, omdat het voor buitenlandse inschrijvers moeilijk is hieraan te voldoen

op het moment dat de inschrijvingen moeten worden ingediend.

Hoe te voorkomen: De AD moet gelijkwaardige normen/kwalificaties erkennen door de tekst "of gelijkwaardig" toe te voegen. Geregistreerde en erkende kwalificaties kunnen vaak na het verstrijken van de uiterste termijn voor het indienen van de inschrijving worden overgelegd. Meer informatie is te vinden in de [Toolkits 5 en 6](#).

11. Verwarring van selectie- en gunningscriteria

Voorbeeld: Gevallen waarin de AD eerdere ervaring van een ondernemer met een vergelijkbare opdracht als selectie criterium en gunningscriterium gebruikt. Dit is in strijd met de artikelen 44 en/of 53 van Richtlijn 2004/18/EG.

Hoe te voorkomen: Eerdere ervaring met een vergelijkbare opdracht mag niet als gunningscriterium worden gebruikt omdat dit iets zegt over het vermogen van de inschrijver om de opdracht uit te voeren. Dit moet in de selectiefase worden beoordeeld en niet in de gunningsfase. Uitsluitend criteria die direct samenhangen met het onderwerp van de opdracht mogen in de gunningsfase worden gehanteerd.

Praktijkvoorbeelden

Toepassing van onrechtmatige en/of discriminerende criteria van lokale inhoud

Voorbeeld 1: Gunning. Een vereiste bij een aanbestedingsprocedure was dat "al apparatuur aanwezig moest zijn" op het moment dat de inschrijving zou worden ingediend. Deze vereiste woog in deze aanbestedingsprocedure voor meer dan 30 % mee in de gunningscriteria.

Voorbeeld 2: Selectie. Bij de aanbestedingsprocedure werd als eis gesteld dat inschrijvers op het moment van indiening van hun inschrijving over een ingenieur moesten beschikken die in het ingenieursregister van hun land was ingeschreven. Dit vormde een aanzienlijke beperking voor de internationale concurrentie. Deze eis had niet mogen gelden voor het moment van indiening van de inschrijvingen, maar wel in een later stadium van de aanbesteding (bijv. voorafgaand aan de ondertekening van het contract). Het had gebracht kunnen worden als voorwaarde om de opdracht te verkrijgen.

Niet-naleving van de minimumtermijnen voor de indiening van inschrijvingen en verzoeken tot deelneming

Voorbeeld 3: De richtlijnen voor financiële correcties voorzien in een financiële correctie als voor het verkrijgen van de aanbestedingsstukken minder dan 80 % van de tijd voor de indiening van de inschrijvingen is ingeruimd. Eventuele beperkingen van de beschikbaarheidsduur van aanbestedingsstukken moeten aan de hand hiervan worden beoordeeld, met name als de uiterste termijn voor de indiening van inschrijvingen is teruggebracht vanwege elektronische bekendmaking van de AO of de bekendmaking van een vooraankondiging. Wanneer een AD de aanbestedingsstukken om welke reden dan ook niet gedurende tien dagen voor de uiterste termijn voor de indiening van de inschrijving ter beschikking stelt, kan dat als een onredelijke beperking van de beschikbaarheid van aanbestedingsstukken worden beschouwd. Bijvoorbeeld, als bij een openbare procedure het standaard aantal dagen van 52 voor de indiening van een inschrijving vanwege elektronische bekendmaking van de aanbestedingsstukken wordt teruggebracht tot 45 en de periode voor het verkrijgen van de stukken ook met 10 dagen wordt verkort (bijv. 45 dagen – 10 dagen = 35 dagen) en $35/45 = 77\%$, dan kan dat financiële correcties tot gevolg hebben omdat de periode waarin de stukken beschikbaar zijn, minder dan 80 % bedraagt van de tijd die voor de indiening van inschrijvingen staat.

3. Indiening van inschrijvingen en selectie van inschrijvers

De indienings- en selectiefase hebben tot doel ervoor te zorgen dat inschrijvingen worden ontvangen die aan de voorschriften voldoen, en dat de selectie daarvan volgens de regels en criteria in het aanbestedingsdossier plaatsvindt.

⚠ Er wordt geadviseerd uitsluitend schriftelijk met inschrijvers te communiceren totdat de inschrijvingen zijn ingediend, en alle inschrijvers moeten dezelfde informatie ontvangen. Antwoorden op vragen van een inschrijver moeten anoniem worden gemaakt en met alle inschrijvers worden gedeeld, voorzien van duidelijke einddata (voor het indienen van vragen en het verstrekken van antwoorden). Bij openbare en niet-openbare procedures mag na het verstrijken van de uiterste termijn voor het indienen van inschrijvingen uitsluitend met een inschrijver worden gecommuniceerd over verduidelijking van de inschrijving. Er mag niet over inhoudelijke aspecten van een inschrijving worden gesproken (dit zou als onderhandelen worden uitgelegd).

3.1 Indiening van de inschrijving volgens de voorschriften

Het tijdstip waarop en de plaats waar inschrijvingen moeten worden ingediend, zijn vastgelegd in de aankondiging van een opdracht. Wanneer een inschrijver om extra tijd vraagt, moet hier serieus naar worden gekeken en moet het evaluatiecomité en/of de AD hierover een beslissing nemen. Indien wordt besloten de datum voor het indienen van de inschrijving te verruimen, moeten alle inschrijvers hiervan onmiddellijk schriftelijk op de hoogte worden gesteld. In dat geval zal hiervan een aankondiging naar het PB of de betreffende website moeten worden gestuurd, zodat alle potentiële inschrijvers op de hoogte zijn van de nieuwe indieningsdatum en zij eventueel, vanwege de ruimere termijn, alsnog een inschrijving willen indienen. Dit geldt ook voor inschrijvers die al een inschrijving hebben ingediend. Zij kunnen desgewenst voor het verstrijken van de nieuwe termijn een nieuwe inschrijving indienen. Termijnverlengingen waartoe door de AD is besloten, moeten onderbouwd worden en de procedure moet open en transparant verlopen. Zo kunnen termijnverlengingen gerechtvaardigd zijn als de AD meer tijd nodig heeft om een vraag van een inschrijver te beantwoorden.

In de uitnodiging tot inschrijving moet duidelijk de plaats (naam, adres, kamer- of kantoornummer) worden vermeld waar de inschrijvingen moeten worden ingediend, maar ook dat inschrijvingen die niet volgens de voorschriften zijn ingediend, niet in aanmerking zullen worden genomen. De inschrijver is er zelf voor verantwoordelijk dat zijn inschrijving wordt ingediend op de wijze die in de uitnodiging tot inschrijving wordt beschreven. Iedere inschrijver moet erop gewezen worden dat op de enveloppen waarin de inschrijvingen worden ingediend, naast de naam van de afzender ook de naam, het adres, het kamer- of kantoornummer van de AD en de volgende tekst moeten zijn geschreven: "Deze envelop mag uitsluitend worden geopend door aanbestedingsfunctionaris (naam)".

3.2 Opvolgen van inschrijvingsvoorschriften

Allereerst zal het evaluatiecomité controleren of alle inschrijvingen strikt voldoen aan de voorschriften die de inschrijvers hebben ontvangen. Inschrijvingen die niet volgens de

voorschriften zijn ingediend, moeten onmiddellijk worden afgewezen en de betreffende inschrijver moet worden geïnformeerd over de reden hiervan. De afwijzing en de reden(en) ervan moeten worden vastgelegd. Dit is van belang om inschrijvers te laten beseffen dat niet-naleving van de voorschriften afwijzing tot gevolg heeft en vermijdbare verspilling van de inzet van middelen betekent.

3.3 Veilige bewaring van aanbestedingsstukken

De AD moet een systeem gebruiken waarmee inschrijvingen vertrouwelijk en (ook bij elektronische indiening) veilig kunnen worden bewaard. AD's wordt ook geadviseerd ontvangstbewijzen af te geven voor persoonlijk afgegeven inschrijvingen. Een goede praktijk is dat de AD een lijst van ontvangen inschrijvingen (nummer, tijd) opstelt en de inschrijver een bevestiging van de ontvangst van de inschrijving geeft.

3.4 Officiële opening

Veel AD's hebben een officiële opening van de inschrijvingen, wat als goede praktijk wordt aanbevolen. Dit is per land verschillend. Hierbij moeten ten minste twee leden van het evaluatiecomité aanwezig zijn om de details van de inschrijving vast te leggen. Hierbij kan ook publiek worden uitgenodigd. Alle inschrijvingen die niet aan de voorschriften met betrekking tot de indiening voldoen, moeten worden afgewezen.

3.5 Selectie, minimumvereisten en aanvullende documentatie

Indien een inschrijving niet aan de selectie- of minimumvereisten voldoet, moet deze worden afgewezen. In deze fase kan de AD inschrijvers alleen verzoeken informatie te bevestigen of tegenstrijdige informatie toe te lichten, bijvoorbeeld als iets onduidelijk is geschreven of overduidelijk verkeerd is. Artikel 51 van Richtlijn 2004/18/EG, getiteld "Aanvullende documentatie en inlichtingen", omvat de volgende bepaling: "De aanbestedende dienst kan verlangen dat de ondernemers de [...] overgelegde verklaringen en bescheiden aanvullen of nader toelichten." Om maximale concurrentie te waarborgen kan de AD naar eigen inzicht handelen en inschrijvers om aanvullende informatie vragen, mits de aanvullende informatie geen wijziging van de inschrijving tot gevolg heeft. Zo kan een AD om specifieke documenten vragen (bijv. een bestaande verklaring) die de inschrijver vergeten is aan zijn inschrijving toe te voegen. Heeft de dienst echter eenmaal die stap gezet, dan is hij verplicht alle inschrijvers gelijk te behandelen (en alle inschrijvers zo nodig om aanvullende documenten te vragen). Toelichtingen mogen nimmer als onderhandelingen worden opgevat. Onbedoelde berekeningen, rekenkundige fouten, spelfouten of tikfouten worden als aanvulling of toelichting aanvaard. Materiële wijzigingen of aanpassingen van de inschrijving zijn niet toegestaan. Nadat de eventueel aangevraagde aanvullende informatie is beoordeeld, moet het evaluatiecomité de inschrijvingen beoordelen die aan alle voorschriften voldoen.

 **De selectieprocedure wordt beschreven in [Toolkit 5](#)**

Veelgemaakte fouten in de indienings- en selectiefase die tot financiële correcties leiden:

1. Afwijzing van kandidaten/inschrijvers op grond van onrechtmatige selectiecriteria in strijd met de artikelen 2 en 44 van Richtlijn 2004/18/EG

Hoe te voorkomen: Beter doordachte en geteste selectiecriteria en beoordelingsmethoden in combinatie met gateway reviews door het evaluatiecomité of de

AD moeten helpen dit type fout te vermijden. Voor complexe opdrachten kunnen AD's besluiten deskundige adviseurs in te zetten. Zie [Toolkit 5](#).

2. Ongelijke behandeling van inschrijvers

Voorbeeld: Tijdens de selectieprocedure vraagt het evaluatiecomité niet alle inschrijvers in dezelfde situatie om een toelichting als zij bij hun inschrijving stukken achterwege hebben gelaten. Aan de ene inschrijver wordt bijvoorbeeld gevraagd een bij zijn inschrijving klaarblijkelijk vergeten belastingverklaring alsnog in te dienen, terwijl dat bij een andere inschrijver niet gebeurt. In dat geval is er sprake van ongelijke behandeling, wat in strijd is met de artikelen 2 en 44 (selectie) van Richtlijn 2004/18/EG.

Hoe te voorkomen: Zorg dat alle verzoeken om toelichting of aanvullende documentatie met betrekking tot selectiecriteria op gelijke wijze aan alle desbetreffende inschrijvers worden gedaan.

3. Aanvaarding van inschrijvers die in de selectiefase hadden moeten worden afgewezen

Voorbeeld: Er zijn gevallen bekend van inschrijvers die niet geselecteerd hadden mogen worden omdat zij niet aan een bepaald selectie criterium voldeden, maar desondanks ter beoordeling van het evaluatiecomité zijn doorgelaten. In sommige gevallen is de opdracht ook aan dergelijke inschrijvers gegund. In dit geval is er duidelijk sprake van ongelijke behandeling, wat in strijd is met de artikelen 2 en 44 van Richtlijn 2004/18/EG.

Hoe te voorkomen: Zorg dat het evaluatiecomité kan terugvallen op een kwaliteitscontrolesysteem om te waarborgen dat ten minste voor de gekozen inschrijver nogmaals wordt gecontroleerd of de inschrijving aan alle selectiecriteria heeft voldaan.

4. Wijziging van selectiecriteria na de opening van inschrijvingen, met een onterechte afwijzing van inschrijvers tot gevolg

Voorbeeld: De selectiecriteria zijn in de beoordelingsfase gewijzigd, met als gevolg dat inschrijvers zijn afgewezen die waren doorgelaten als de bekendgemaakte criteria waren gehanteerd.

Hoe te voorkomen: Het wijzigen van selectiecriteria nadat inschrijvingen zijn ingediend, is onrechtmatig en in strijd met de artikelen 2 en 44 van Richtlijn 2004/18/EG.

5. Geen objectieve selectiecriteria voor de beperking van het aantal gegadigden

Voorbeeld: In een niet-openbare procedure of een procedure van gunning door onderhandelingen met bekendmaking van een AO zijn geen objectieve selectiecriteria opgenomen, waardoor onduidelijk is hoe de AD het aantal volgens artikel 1, lid 11, onder b), van Richtlijn 2004/18/EG aangezochte gegadigden wil beperken. De AD moet bijvoorbeeld minimaal vijf kandidaten selecteren om aan de uiteindelijke aanbestedingsprocedure deel te nemen. Daarom moet de AD objectieve en niet-discriminerende selectiecriteria opstellen, zodat de kandidaten weten aan de hand van welke criteria zij zullen worden beoordeeld.

Hoe te voorkomen: Stel transparante en objectieve selectiecriteria op, bijvoorbeeld de hoogste jaarinkomsten over de laatste drie jaar op het gebied van het onderwerp van de opdracht, of drie ervaringen die het meest op de te plaatsen opdracht lijken (door de AD te beoordelen en beslissen). Indien geen objectieve criteria worden opgenomen, is de selectieprocedure onrechtmatig en in strijd met de artikelen 2 en 44 van Richtlijn 2004/18/EG.

4. Evaluatie van inschrijvingen

Het doel van deze fase is om vast te stellen welke inschrijver moet worden gekozen door strikte toepassing van de bekendgemaakte gunningscriteria.

✘ Wijzig de gunningscriteria of beoordelingsmethode nooit als de aanbestedingsprocedure loopt.

4.1 Laagste prijs

In de planningsfase van de opdracht heeft de AD vastgesteld welke beoordelingsmethode hij hanteert. Dit moet in zowel de AO als de aanbestedingsstukken duidelijk zijn verwoord. Kiezen voor de laagste prijs is het meest transparant (en het is voor inschrijvers lastig tegen het besluit argumenten in te brengen). Met kwaliteit wordt alleen rekening gehouden op grond van de minimumkwaliteitsvereisten uit het bestek. Het advies luidt: kies voor de laagste prijs, mits de technische specificaties op voorhand door de AD kunnen worden vastgelegd. Deze moeten dan voor alle inschrijvingen gelijk zijn.

4.2 Economisch voordeligste inschrijving (eng.: MEAT)

De economisch voordeligste inschrijving wordt een steeds populairdere beoordelingsmethode naarmate de AD's deze steeds beter weten toe te passen. AD's moeten over de mogelijkheden beschikken een beoordeling te maken op basis van prijs en kwaliteit, technische waarde en functionele eigenschappen. De inschrijvers moeten evenzeer begrijpen hoe op grond daarvan een inschrijving moet worden gedaan. Voor het vooraf vastleggen van technische specificaties, het controleren van inschrijvingen aan de hand van deze criteria en het beoordelen van inschrijvingen op basis van prijs en kwaliteit is vergaande technische kennis vereist. Bezit de AD deze kennis niet, dan is opleiding nodig en ondersteuning door deskundigen die onafhankelijk zijn van alle inschrijvers. Bij een beoordeling van de economisch voordeligste inschrijving is het mogelijk (sterker nog, waar van toepassing moet dit worden aangemoedigd) milieucriteria, sociale criteria en criteria voor exploitatiekosten op te nemen.

✘ Wanneer de methode van de economisch voordeligste inschrijving wordt gebruikt, moeten alle criteria (alsook de beoogde beoordelingsmethode) tot in de details - in volgorde van belangrijkheid - in de AO of de aanbestedingsstukken of in beide worden opgenomen.

⚠ Het opstellen van criteria voor de methode van de economisch voordeligste inschrijving vereist aanzienlijke technische vaardigheden, en mogelijk moet advies van externe deskundigen worden ingewonnen. Technisch adviseurs kunnen ook fungeren als lid van een evaluatiecomité zonder stemrecht. Het is daarbij echter van belang dat zij geen belangenconflict hebben ten aanzien van potentiële inschrijvers.

📖 Zie [Toolkit 6](#) over de beoordeling van inschrijvingen, inclusief de economisch voordeligste inschrijving en scoring

4.3 Behandeling van ongewoon laaggeprijsde inschrijvingen

Ten aanzien van dit onderwerp zien AD's zich voor een aantal moeilijkheden gesteld. Alvorens de AD een in zijn ogen ongewoon laaggeprijsde inschrijving kan afwijzen, moet hij eerst voor alle inschrijvingen vaststellen wat hij onder een ongewoon laaggeprijsde inschrijving verstaat. Allereerst moet de AD de inschrijver vragen waarom zijn inschrijving zo laaggeprijsd is en of er specifieke redenen zijn die dit kunnen verklaren. Denk hierbij aan innovatieve technische oplossingen of bijzondere omstandigheden waardoor tegen gunstige voorwaarden kan worden ingekocht. De AD moet de verklaring van de inschrijver zorgvuldig beoordelen en aan de hand daarvan beslissen of de inschrijving wordt afgewezen of aanvaard. Bij ongewoon laaggeprijsde inschrijvingen is de AD altijd verplicht uitleg te vragen, niet alleen als de inschrijving wordt afgewezen.

Dit aspect moet al in de planningsfase van de opdracht worden bekeken. De AD moet zich afvragen hoe te handelen als een of meer ongewoon laaggeprijsde inschrijvingen worden ontvangen. Een ongewoon laaggeprijsde inschrijving kan op een fout in het bestek duiden, maar ook op een mogelijk verkeerde vaststelling van de geraamde totale waarde van de opdracht. Ook kan het zijn dat de inschrijver het bestek verkeerd heeft geïnterpreteerd of dat het bestek slecht is opgesteld (waardoor misbruik na ondertekening van het contract op de loer ligt).

4.4 Toelichting

Tijdens openbare en niet-openbare procedures kan de AD inschrijvers verzoeken hun inschrijvingen toe te lichten. Over deze inschrijvingen mag echter niet worden onderhandeld. Toelichtingsverzoeken kunnen uitsluitend betrekking hebben op bijzaken van al door de inschrijver ingediende informatie.

In sommige gevallen is de AD verplicht de inschrijver te verzoeken ingediende documenten toe te lichten of aan te vullen. Deze verplichting geldt als de tekst van de inschrijver vaag of onduidelijk is en de AD het vermoeden heeft dat dubbelzinnigheden gemakkelijk kunnen worden uitgelegd of weggenomen. Indien in dergelijke gevallen de AD de inschrijver zou afwijzen zonder hem om een toelichting of indiening van aanvullende documenten te vragen, zou dat strijdig zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur.

Zie zaak C-599/10, *SAG ELV Slovensko*, waarin bepaald is dat de AD inschrijvers schriftelijk om een toelichting op hun inschrijving mag vragen, zonder wijziging van de inschrijving te verlangen of te aanvaarden. De AD moet alle inschrijvers gelijk en eerlijk behandelen, zodat niet de schijn wordt gewekt dat om een toelichting verzochte inschrijvers worden bevoordeeld of benadeeld. Zie ook de punten 45 en 46 van zaak C-42/13, *Cartiera dell'Adda*.

✘ Toelichtingen mogen niet tot gevolg hebben dat de al ingediende inschrijving wezenlijk wijzigt, bijvoorbeeld qua prijsstelling, kwaliteit en service. Alle communicatie met inschrijvers moet volledig worden gedocumenteerd.

4.5 Onderhandelingen na de inschrijving

Bij openbare en niet-openbare procedures zijn onderhandelingen niet toegestaan. De aanbestedingsfunctionaris mag niet met inschrijvers over opdrachtvoorwaarden onderhandelen, omdat eventuele wijzigingen de beoordelingsprocedure ongeldig kunnen maken. Wanneer duidelijk sprake is van een fout in de berekening van de inschrijvingsprijs, mag de AD de inschrijver verzoeken deze prijs toe te lichten en te corrigeren.

4.6 Beslissing van het evaluatiecomité

De voorzitter van het evaluatiecomité moet de door het evaluatiecomité gemaakte beoordelingen van de inschrijvingen presenteren aan de stuurgroep (als deze is opgericht). Van het besluitvormingsproces van het evaluatiecomité en de uitkomsten hiervan moet een compleet en uitgebreid verslag worden opgesteld, dat in het contractdossier moet worden bewaard. Uit evaluatieverslagen van inschrijvingen moet duidelijk en voldoende gedetailleerd blijken hoe de gunningsbeslissing is genomen.

Veelgemaakte fouten in de beoordelingsfase die tot financiële correcties leiden:

1. Wijziging van gunningscriteria na de opening van inschrijvingen, met een onterechte aanvaarding van inschrijvingen tot gevolg

Voorbeeld: De gunningscriteria zijn gewijzigd, waardoor de beoordeling heeft plaatsgevonden aan de hand van niet-bekendgemaakte criteria. Dit kan voorkomen als het evaluatiecomité tijdens de beoordeling subcriteria opstelt.

Hoe te voorkomen: Als gunningscriteria moeten worden gewijzigd nadat de AO is bekendgemaakt, moet de AD ofwel de aanbesteding annuleren en de opdracht opnieuw uitschrijven, ofwel een erratum uitgeven en zo mogelijk de indieningstermijn voor de inschrijvingen verruimen. Het wijzigen van gunningscriteria nadat de indieningstermijn voor de inschrijvingen is verstreken, is in strijd met de artikelen 2 en 53 van Richtlijn 2004/18/EG.

2. Gebrek aan transparantie of gelijke behandeling tijdens de beoordeling

Voorbeeld: De aan inschrijvingen toegekende scores zijn onduidelijk, ongerechtvaardigd, niet-transparant of niet volledig vastgelegd, er is geen evaluatieverslag, of dit verslag bevat onvoldoende informatie over hoe de beslissing is genomen om de opdracht aan een specifieke inschrijver te gunnen. Op grond van artikel 43 van Richtlijn 2004/18/EG moet een AD voldoende gegevens over een opdracht bijhouden om op een later moment beslissingen die bij de selectie van ondernemers en de gunning van een opdracht zijn genomen, te kunnen rechtvaardigen.

Hoe te voorkomen: Dit is in strijd met de artikelen 2, 43 en 53 van Richtlijn 2004/18/EG. De voorzitter van het evaluatiecomité moet ervoor zorgen dat elke score die bij de beoordeling van een inschrijving wordt gegeven, schriftelijk wordt onderbouwd. Voor elke inschrijving moeten de scores en commentaren door middel van een brief aan de inschrijver worden medegedeeld en in het evaluatieverslag worden opgenomen.

3. Niet-gemeld belangenconflict

Voorbeeld: Op aanwijzing van een klokkenluider werd ontdekt dat een lid van het evaluatiecomité banden had met een van de inschrijvers en dit niet had gemeld. Dit is in strijd met artikel 2 van Richtlijn 2004/18/EG, zoals uitgelegd in zaak C-538/13, *eVigilo*.

Hoe te voorkomen: Elk lid van het evaluatiecomité moet een verklaring aangaande belangenconflicten ondertekenen. Daarnaast moet de AD "red flag"-indicatoren of dataminingstechnieken gebruiken om eventueel niet-gemelde banden tussen personeel van de AD en inschrijvers te ontdekken en te onderzoeken.

4. Wijziging van een inschrijving tijdens de beoordeling

Voorbeeld: De AD bood een inschrijver in de beoordelingsfase de mogelijkheid zijn inschrijving door indiening van aanvullende wezenlijke informatie te wijzigen.

Hoe te voorkomen: Dit is in strijd met artikel 2 en artikel 44, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG. De aanbestedingsfunctionaris en de voorzitter van het evaluatiecomité moeten erop toezien dat uitsluitend informatie wordt beoordeeld die ten tijde van de inschrijving is ingediend.

5. Onderhandeling tijdens de gunningsprocedure

Voorbeeld: Bij een openbare of niet-openbare procedure heeft de AD in de beoordelingsfase met de inschrijver(s) onderhandeld, waardoor de oorspronkelijke voorwaarden uit de AO of het bestek wezenlijk zijn gewijzigd (bijv. een aanmerkelijke wijziging van het toepassingsgebied of de prijs van de opdracht).

Hoe te voorkomen: Dit is niet toegestaan op grond van artikel 2 van Richtlijn 2004/18/EG. Nadat de inschrijvingen zijn ingediend, mag uitsluitend schriftelijk over toelichtingen of met inschrijvers worden gecommuniceerd. Wanneer de AD twijfelt over de duidelijkheid van aanbestedingsstukken, moet hij overwegen de aanbesteding met herzien bestek opnieuw uit te schrijven.

6. Afwijzing van ongewoon laaggeprijsde inschrijvingen zonder rechtvaardiging

Voorbeeld: Inschrijvingen lijken in relatie tot de verlangde goederen, werken of diensten ongewoon laag te zijn geprijsd, maar de AD heeft de inschrijvingen afgewezen zonder schriftelijk uitleg te vragen over relevant geachte onderdelen van de inschrijving. Sommige AD's hebben een minimuminschrijvingsprijs als benchmark gehanteerd, die vaak berekend is aan de hand van een wiskundige formule, en wijzen inschrijvingen onder deze benchmark automatisch af zonder de inschrijvers eerst te vragen hun inschrijvingen te onderbouwen. Dit is niet toegestaan op grond van artikel 55 van Richtlijn 2004/18/EG.

Hoe te voorkomen: Dit komt bij veel AD's voor. Door een goede voorafgaande planning te maken en benchmarkprijzen te stellen, kan dit worden voorkomen. De AD moet inschrijvers met laaggeprijsde inschrijvingen in de gelegenheid stellen hun inschrijving te rechtvaardigen en zij mogen niet automatisch worden afgewezen. De AD is verplicht de inschrijver om een schriftelijke onderbouwing van de laaggeprijsde inschrijving te vragen.

Praktijkvoorbeelden

Belangenconflict bij de beoordeling van de inschrijving

Na gunning van de opdracht bleek dat de echtgenote van de voorzitter van het evaluatiecomité van de AD een hoge functie bekleedde bij de gekozen inschrijver. De AD hanteerde geen leidraad of protocollen waarmee zo'n overduidelijk belangenconflict kon worden ondervangen.

Grote beperking van het toepassingsgebied van de opdracht tijdens de aanbestedingsprocedure

Na een prekwalificatiefase voor een project met een geraamde waarde van 600 miljoen euro, werd besloten het toepassingsgebied van de opdracht te beperken, wat resulteerde in een nieuwe opdrachtprijs van 60 miljoen euro. Daarbij werd de lijst van geprekwalificeerde inschrijvers bewaard. Dit werkte concurrentiebeperkend omdat de prekwalificatiecriteria en het beperktere toepassingsgebied niet met elkaar in evenwicht waren en daarom had de opdracht opnieuw moeten worden uitgeschreven. Als andere potentiële inschrijvers de daadwerkelijke waarde van het project hadden gekend, hadden zij hier mogelijk wel op ingeschreven.

Aanmerkelijke wijziging van het toepassingsgebied van de opdracht tijdens de aanbestedingsprocedure

Een onduidelijke beschrijving van het onderwerp van de opdracht heeft tot achtereenvolgende wijzigingen tijdens de aanbestedingsprocedure geleid. Daarbij werd de onduidelijkheid van de eerste AO aangevoerd als rechtvaardiging voor een aanzienlijke verruiming van het toepassingsgebied van de opdracht en werden diensten toegevoegd die oorspronkelijk niet waren gevraagd.

5. Gunning

5.1 Aankondiging van geplaatste opdracht

Zodra de AD besloten heeft aan wie de opdracht wordt gegund, moeten alle inschrijvers hiervan op de hoogte worden gesteld. Nadat de opschortende termijn is verstreken (zie hieronder) en aangenomen dat geen klacht is ingediend, kan het contract worden ondertekend. Binnen 48 dagen na de ondertekening van het contract, moet de AD een aankondiging van geplaatste opdracht ter bekendmaking naar het PB sturen (ook als er geen reacties op de PB-aankondiging zijn gekomen).

✘ Het niet bekendmaken van de aankondiging van geplaatste opdracht is een relatief veelvoorkomende fout die kan worden voorkomen door controlelijsten te gebruiken en controles van de belangrijke fasen toe te passen. Zodra bemerkt wordt, zelfs na de periode van 48 dagen, dat een aankondiging van geplaatste opdracht niet bekend is gemaakt, moet een AD alsnog alles in het werk stellen om deze aankondiging bekend te maken.

5.2 Opschortende termijn en kennisgeving aan de inschrijvers

In Richtlijn 89/665/EEG, als gewijzigd bij Richtlijn 2007/66/EG (de rechtsbeschermingsrichtlijn, zie ook [paragraaf 2.6](#) over klachten, rechtsmiddelen en aansprakelijkheid), is een opschortende termijn voorzien waarbinnen de gunningsbeslissing van de AD kan worden getoetst. Aan alle inschrijvers moet een brief (een zogenaamde standstill-brief) over de gunningsbeslissing worden gestuurd, waarin vermeld wordt dat de opdracht na het verstrijken van de opschortende termijn zal worden gegund (minimaal tien kalenderdagen).

In deze standstill-brief wordt de kandidaat geïnformeerd over de overeenkomstig artikel 41 van Richtlijn 2004/18/EG genomen beslissing en wordt duidelijk de exacte opschortende termijn vermeld op grond van de nationale wetgeving waarin de rechtsbeschermingsrichtlijn is omgezet.

Een AD mag op elk gewenst moment besluiten een aanbestedingsprocedure te annuleren, mits hij dat kan rechtvaardigen. Wanneer een aanbesteding wordt geannuleerd, moeten alle inschrijvers hiervan op de hoogte worden gesteld. Een goede praktijk is informatie in de aankondiging op te nemen over het tijdschema voor het opnieuw uitschrijven van een aanbesteding.

⚠ Zodra een opdracht is gegund, moet de AD alle documenten over de beoordelingsfase van de aanbesteding opslaan en archiveren, inclusief alle ontvangen inschrijvingen en het verslag van het evaluatiecomité.

Veelgemaakte fouten in de gunningsfase die tot financiële correcties leiden:

1. Onderhandeling over de opdracht

Voorbeeld: De AD onderhandelt met de gekozen inschrijver over het toepassingsgebied van de opdracht en zij komen overeen het toepassingsgebied en de prijs van de gepubliceerde opdracht te verhogen of te verlagen. Essentieel bij de gunning van de opdracht waren onder andere de prijs, de aard van de werken, de opleveringstermijn, de

betalingsvoorwaarden en de gebruikte materialen. Er moet altijd per geval worden bekeken wat essentiële onderdelen zijn.

Hoe te voorkomen: Deze vorm van onderhandelen is in strijd met artikel 2 van Richtlijn 2004/18/EG en is verboden omdat de gepubliceerde opdracht hierdoor wezenlijk verandert. De overige inschrijvers hebben daardoor niet de gelegenheid gekregen op de gewijzigde opdracht in te schrijven. Als de AD vóór de ondertekening van het contract ontdekt dat het toepassingsgebied moet worden aangepast, dan moet hij de aanbestedingsprocedure annuleren en een nieuwe aanbesteding uitschrijven, zodat de markt opnieuw de kans krijgt op de gewijzigde opdracht in te schrijven. Dit geldt zowel bij een aanzienlijke toe- als afname van het toepassingsgebied van de opdracht.

Praktijkvoorbeeld

Prijsonderhandeling met de laagste inschrijver in een openbare procedure

Hoewel de prijs van de gekozen bij een openbare procedure binnen de door de AD geraamde begroting lag, verzocht de AD de inschrijver te onderhandelen over een verdere verlaging van zijn inschrijvingsprijs.

Hoe te voorkomen: Deze vorm van onderhandelen is bij een openbare en niet-openbare procedure wettelijk verboden. Onderhandelingen met slechts één inschrijver kunnen alleen in de vorm van een buitengewone procedure op grond van artikel 31 plaatsvinden.

6. Uitvoering van de opdracht

Het doel van deze fase van de procedure is ervoor te zorgen dat de opdracht overeenkomstig de resultaten van de aanbestedingsprocedure wordt uitgevoerd.

6.1 Betrekkingen met de leverancier of contractant

Bij de eerste ontmoeting met de gekozen inschrijver moet bepaald worden hoe de betrekkingen tussen de partijen worden vormgegeven, inclusief vergaderfrequentie, aanwezigheid, notulen, voortgangsrapportage en escalatieplannen. Tijdens de uitvoeringsfase moet de AD regelmatig vergaderingen met de contractant beleggen om de uitvoering van de opdracht te waarborgen. Daarnaast moet de AD regelmatig toezicht op het proces houden en feedback geven om vermijdbare conflicten te voorkomen. Het is van essentieel belang dat de rol en verantwoordelijkheden van de contractpartijen onderling overeengekomen en begrepen zijn, alvorens het contract te ondertekenen.

6.2 Opdrachtwijzigingen

Door een goede planning, een uitgebreid, degelijk bestek en een door een zorgvuldige AD goed ontworpen en opgesteld contract, kan de noodzaak van opdrachtwijzigingen of opdrachten voor aanvullende werken, diensten of leveringen tijdens de uitvoeringsfase tot een minimum worden beperkt.

⊗ Een van de meest voorkomende en ernstige fouten is bij opdrachtwijzigingen een procedure van gunning door onderhandelingen voor aanvullende werken met een bestaande contractant te beginnen, zonder deze aanvullende werken of diensten aan te besteden. Wanneer belangrijke aanvullende werken of diensten nodig zijn, moet meestal een nieuwe opdracht worden uitgeschreven. De enige uitzonderingen op deze algemene regel worden beschreven in artikel 31 van Richtlijn 2004/18/EG. Omdat artikel 31 echter afwijkt van de algemene regel dat aanvullende werken of diensten opnieuw moeten worden aanbesteed, mag hiervan alleen in buitengewone gevallen gebruik worden gemaakt en moet dit gerechtvaardigd zijn. Het is aan de AD aan te tonen dat deze procedure gerechtvaardigd is. Bij audits wordt hier zeer nauwkeurig naar gekeken.

+ Zie [Toolkit 8](#) voor informatie over opdrachtwijzigingen

6.3 Afsluiting van de opdracht

Het is belangrijk om, nadat de opdracht is voltooid, een toetsingsvergadering te beleggen om te beoordelen of de opdracht volgens de verwachtingen is uitgevoerd. Bij de afsluiting van de opdracht is het van belang het succes te benadrukken en degenen die aan het succes hebben bijgedragen, te waarderen. Daarnaast is het belangrijk van opgeloste problemen en risico's te leren. Enkele vragen die als onderdeel van een eindtoetsing kunnen worden gesteld, zijn:

- Hebben we gekregen wat we wilden?
- Hebben we gekregen wat we echt nodig hadden?
- Is er tussen beide een verschil te zien?
- Is het verschil tussen beide te verklaren?

- Begrijpen we welke invloed dit heeft op hoe we in de toekomst met het beheer van onze aanbestedingen en contracten omgaan?
- Zijn er lessen geleerd die van invloed kunnen zijn op toekomstige contracten/projecten?

Veelgemaakte fouten in de uitvoeringsfase die tot financiële correcties leiden:

1. Beperking van het toepassingsgebied van de opdracht

Voorbeeld: De opdracht is gegund met inachtneming van Richtlijn 2004/18/EG, maar vervolgens werd het toepassingsgebied van de opdracht beperkt. Tijdens de uitvoering van de opdracht zijn de AD en de contractant overeengekomen het toepassingsgebied van de werken aanzienlijk te beperken, waardoor de prijs voor de opdracht overeenkomstig afnam. Omdat dit een aanmerkelijke wijziging van de opdracht tot gevolg had, is het waarschijnlijk dat andere, kleinere ondernemingen interesse zouden hebben gehad om op de kleinere opdracht in te schrijven. Toen bekend was dat de opdracht kleiner zou worden, had de AD de oorspronkelijke opdracht moeten annuleren en de kleinere opdracht opnieuw moeten uitschrijven.

Hoe te voorkomen: Dit kan in strijd zijn met artikel 2 van Richtlijn 2004/18/EG en kan het beste in de planningsfase worden voorkomen door alle belanghebbenden het toepassingsgebied en de risico's te laten toetsen en tevens te laten beoordelen of er voldoende begrotingsmiddelen beschikbaar zijn. Als de beperking van het toepassingsgebied een materiële wijziging is, moet de opdracht worden aangepast en moet de AD deze annuleren en een nieuwe aanbesteding uitschrijven, zodat de markt opnieuw de kans krijgt op de gewijzigde opdracht in te schrijven.

2. Gunning van opdrachten voor aanvullende werken of diensten zonder concurrentie, waarbij geen sprake is van gerechtvaardigde spoed wegens overmacht

Voorbeeld: De hoofdopdracht werd gegund op grond van de relevante bepalingen, maar werd gevolgd door een of meer opdrachten voor aanvullende werken, diensten of leveringen (al dan niet schriftelijk vastgelegd) die gegund zijn zonder inachtneming van de bepalingen van Richtlijn 2004/18/EG omtrent de procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking wegens dwingende spoed door overmacht.

Hoe te voorkomen: Dit is niet toegestaan op grond van artikel 31, lid 1, onder c), van Richtlijn 2004/18/EG, waarin spoed niet als rechtvaardiging kan worden aangevoerd. De planningsfase moet op een deskundige wijze worden uitgevoerd en alle risico's moeten in de voorbereiding van de aanbestedingsstukken worden meegenomen.

3. Aanvullende werken, leveringen of diensten zijn gegund, waarbij de in de relevante bepalingen vastgelegde limieten zijn overschreden

Voorbeeld: De hoofdopdracht werd gegund op grond van Richtlijn 2004/18/EG, maar werd gevolgd door een of meer opdrachten voor aanvullende werken of diensten die zonder concurrentie aan dezelfde contractant gegund zijn en in totaal meer dan 50 % van de waarde van de oorspronkelijke opdracht vertegenwoordigen.

Hoe te voorkomen: Zelfs al zijn de aanvullende werken of diensten volledig onvoorzien, dan stelt artikel 31, lid 4, onder a), van Richtlijn 2004/18/EG nog een limiet van 50 % van

de waarde van de oorspronkelijke opdracht.

In eerste instantie kan een betere projectplanning de noodzaak van aanvullende werken of diensten helpen ondervangen. In tweede instantie kan van begin af aan in contracten een voorziening worden ingebouwd op grond waarvan normale variaties van een opdracht kunnen worden ondervangen. Het doel van deze voorziening moet echter van begin af aan nauwkeurig in het contract worden beschreven. Daarnaast kent artikel 31 bepalingen waarin de mogelijkheid wordt geboden aanvullende werken of diensten aan de bestaande contractant te gunnen wanneer sprake is van vergelijkbare werken die steeds opnieuw voorkomen.

Bovendien moet de AD tijdens de uitvoering van de opdracht nauwlettend toezicht op zulke aanvullende werken of diensten houden om er zeker van te zijn dat zij voldoen aan de in artikel 31 gestelde voorwaarden. Als dat niet het geval is, moet de AD voor deze werkzaamheden in een vroeg stadium een aanbesteding uitschrijven om onnodige vertragingen in de uitvoering van de opdracht te voorkomen.

Praktijkvoorbeeld

De termijn voor de uitvoering van een bestaand dienstencontract - boven de EU-drempel - voor het houden van toezicht op een opdracht voor werken (vervoersproject) werd door de AD in overleg met de belaste toezichthoudende ingenieur verruimd, zonder dat de te leveren aanvullende diensten werden bekendgemaakt. Dit resulteerde in een meer dan 40 % hogere prijs dan voor de oorspronkelijke opdracht was overeengekomen. De AD was van mening dat de termijnverruiming van de opdracht voor het houden van toezicht het gevolg van onvoorziene omstandigheden was en derhalve was toegestaan op grond van Richtlijn 2004/18/EG. De vertraging in de uitvoering van de opdracht - de aanleg van een weg - werd veroorzaakt doordat de AD langer nodig had dan verwacht om al het voor de weg benodigde land aan te kopen van landeigenaars. Een aanzienlijke hoeveelheid land was op het moment dat de opdracht voor de wegaanleg begon, nog niet aangekocht. Daarnaast ontstond verdere vertraging door de grote weerstand van landeigenaars die hun land weigerden te verkopen en hiertegen langdurige gerechtelijke procedures voerden, waardoor de AD grote moeite had het land te verwerven.

De omstandigheden die het gebruik van de procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking van de aanvullende toezichtwerkzaamheden moesten rechtvaardigen, konden in dit geval volgens de Europese Commissie niet als onvoorzien worden beschouwd. Een zorgvuldige AD had moeten voorzien dat een aantal landeigenaars zich tegen de aankoop van hun land zou verzetten, en er voor moeten zorgen voor aanvang van de werkzaamheden al het land in bezit te hebben. Zodra duidelijk werd dat de aankoop van land langer zou gaan duren dan verwacht, had de AD aanvullende toezichtwerkzaamheden moeten incalculeren en deze diensten als een nieuwe opdracht moeten uitschrijven.

TOOLKITS

TOOLKIT 1 – BUSINESSCASE

Beschrijving van de toolkit:

Het leggen van een commercieel gezonde basis om met de aanbesteding van een specifieke opdracht te beginnen en het leveren van een schriftelijke onderbouwing van beslissingen die bij aanvang van de opdracht worden genomen.

Veelgemaakte fouten:

Soms wordt dit gewoonweg niet gedaan. Er wordt een behoefte vastgesteld en een procedure gestart zonder de reden van bepaalde keuzes schriftelijk te onderbouwen en zonder dat de juiste goedkeuringen zijn verleend. Complexe aanbestedingen kosten veel tijd en inspanning. Elke beslissing om aan de aanbesteding van een bepaalde opdracht te beginnen moet gebaseerd zijn op een grondige, uitgebreide beoordeling van de verschillende aspecten en mogelijke opties. Met een aanbesteding waarvoor onvoldoende onderzoek is verricht en waarvan de aannames niet zijn getoetst, worden de gestelde doelen niet behaald.

Goede praktijk:

De AD moet een businesscase voorbereiden (altijd in verhouding tot de omvang en de complexiteit van de opdracht, waarbij voor kleinere opdrachten niet elk aspect hoeft te worden meegenomen) waaruit een duidelijke reden naar voren moet komen waarom de aanbesteding moet plaatsvinden en waaruit blijkt dat tijdens de planning met belangrijke aspecten rekening is gehouden.

De businesscase heeft als doel een duidelijke reden voor de beoogde aanpak vast te stellen door aan te tonen dat het project/de opdracht:

- voldoet aan de behoefte van de organisatie;
- volgens de meest geschikte procedure zal worden aanbesteed;
- uitvoerbaar is;
- betaalbaar is;
- een gezonde commerciële regeling is; en
- duurzaam is.

De businesscase moet betrekking hebben op:

- de beoogde voordelen/de problemen die met de opdracht worden opgelost;
- het overzicht van de tijdschema's;
- de verantwoording van het project;
- de geraamde kosten en de beschikbare begrotingsmiddelen;
- de begroting voor benodigde materialen en hoeveelheden;
- de benodigde arbeidskrachten en gevolgen voor de klant/gebruiker; en
- de belangrijkste risico's.

In de planningsfase van de aanbesteding, maar zeker vóór de start van de daadwerkelijke aanbestedingsprocedure, moet een businesscase, wat betreft de vereiste begrotingsmiddelen, op het juiste hiërarchische niveau van de AD worden goedgekeurd.

Standaard moet de inhoud/controlelijst voor een businesscase de volgende punten omvatten:

1. STRATEGISCHE AFSTEMMING

- afstemming tussen te leveren prestaties en interne plannen en strategieën;
- inachtneming van externe strategieën;
- doelstellingen van het project/de opdracht;
- belangrijkste te realiseren voordelen;
- belangrijkste vastgestelde risico's;
- cruciale succesfactoren en hoe deze worden gemeten;
- belangrijkste belanghebbenden.

2. BEOORDELING VAN OPTIES

- overzicht van beoordeelde opties;
- grondige kosten-batenanalyse;
- niet-financiële voordelen;
- voorkeursoptie en reden voor de keuze;
- voorkeursbundeling en reden voor de keuze;
- is de voorkeursoptie beschikbaar via een eerder aanbestede opdracht?

3. COMMERCIEËLE ASPECTEN

- inkoopopties en reden voor de selectie;
- aanbestedingsstrategie en reden voor die aanpak.

4. BETAALBAARHEID

- beschikbare financiering en bronnen;
- overzicht van de kostenraming;
- levenscycluskosten.

5. HAALBAARHEID

- geavanceerd plan van aanpak en tijdschema voor de uitvoering van de opdracht.

TOOLKIT 2 – RISICOBEBEER EN NOODPLANNING

Beschrijving van de toolkit:

Het leggen van een basis voor de beoordeling van de risico's van een specifiek project/specifieke opdracht die doorlopend de beoogde voordelen moet kunnen waarmaken, en het leveren van een schriftelijke onderbouwing voor de beoordeling van risico's en het nemen van maatregelen gedurende de levenscyclus van de opdracht. Standaardcontrolelijsten voor het opstellen van een risicoregisterbeoordeling en een noodplan, die de AD kan aanpassen aan zijn eigen sjablonen en procedures, worden hieronder uiteengezet.

Veelgemaakte fouten:

Complexe aanbestedingen kosten veel tijd en inspanning. Het is essentieel dat de reden voor een specifieke aanpak gerechtvaardigd is en dat de risico's van een project/opdracht voortdurend worden beoordeeld. Bij veel projecten met een hoog of zeer hoog risico zijn geen passende noodmaatregelen getroffen - bijvoorbeeld het vaststellen van voor noodgevallen gereserveerde begrotingsonderdelen - voor risico's die in het risicoregister als hoog worden aangemerkt. De grootste fout die leidinggevend maken, is dat zij deze taak niet uitvoeren omdat zij menen dit niet te kunnen of omdat zij zich de noodzaak van deze stap in het proces niet realiseren.

Goede praktijk:

De AD moet al in een vroeg stadium van de levenscyclus van het project/de opdracht een risicoregister en een bijbehorend noodplan opstellen. Deze moeten regelmatig op cruciale momenten tijdens de levenscyclus worden bijgewerkt, waarbij ook een verslag vereist is van de wijze waarop grote risico's en opkomende risico's worden beheerd. Goed risicobeheer verkleint de kans op afgebroken processen, de noodzaak van contractwijzigingen tijdens de uitvoering en het risico van financiële correcties op EU-subsidies.

De risicobeoordeling moet:

- de mogelijkheid bieden alle voor het project voorziene risico's en de omvang ervan vast te stellen;
- de eigenaar van individuele risico's vaststellen;
- een risicoregister omvatten;
- onlosmakelijk deel uitmaken van het gateway review-mechanisme voor de aanbesteding (indien van toepassing). Zie [Toolkit 3](#); en
- vermelden wie verantwoordelijk is voor:
 - het opstellen van het risicoregister; en
 - het regelmatige toezicht op en de regelmatige herziening van het register.

Risicobeoordeling bestaat uit de volgende zes onderdelen:

- vaststelling van potentiële problemen en de oorzaken ervan;
- beoordeling van de kans dat het risico optreedt (hoog/gemiddeld/laag);
- inschatting van de impact op bedrijf en reputatie als vastgestelde risico's zich daadwerkelijk voordoen (hoog/gemiddeld/laag);
- beoordeling van de relatieve kosten en voordelen van alternatieve strategieën voor risicominimalisatie en bepalen of deze moeten worden toegepast;

- vaststelling welke partij het beste in staat is het risico te beheren;
- opstellen van strategieën voor risicobeheersing (met tijdschema's en verantwoordelijkheden).

Overwegingen ten aanzien van individuele risico's zijn onder meer:

- Wie is het beste in staat de gebeurtenissen die tot risico's kunnen leiden onder controle te houden?
- Wie kan het risico beheersen zodra het optreedt?
Is het raadzaam dat de AD rechtstreeks bij de risicobeheersing wordt betrokken?
- Wie moet de verantwoordelijkheid dragen voor onbeheersbare risico's?
- Wanneer het risico aan de contractant wordt overgedragen, zullen de totale kosten voor de AD dan worden verlaagd?
- Zal de risicodragers alle gevolgen van een opgetreden risico kunnen dragen?
- Zou dit tot gevolg kunnen hebben dat verschillende risico's weer aan de AD worden overgedragen (bijv. verhoogde prijs voor de opdracht)?
- Zou de risico-overdracht wettelijk mogelijk zijn?

Er moet een opdrachtspecifiek risicoregister worden opgesteld. Bij het opstellen van een risicoregister moet de AD met de volgende aspecten rekening houden:

- De aansluiting op het bedrijfsrisicoregister van de organisatie.
- Prioriteiten per bedrijfsonderdeel - door naar toekomstige plannen te kijken en met vertegenwoordigers van bedrijfsonderdelen te spreken.
- De planning van de bedrijfscontinuïteit.
- Onderlinge verwevenheid met andere opdrachten - wat zouden de negatieve gevolgen kunnen zijn als a) een fout in opdracht X van invloed is op opdracht Y of b) verschillende opdrachten niet op elkaar zijn afgestemd.
- Grondstoffenspecifieke aspecten - zoals bepaald in het betreffende bestek (bijv. voor de levering van meubels - reputatierisico in verband met de aankoop van hout uit niet-duurzame bronnen).
- Vermogensbelang - vermogensgerichte risicobeoordeling is extra belangrijk bij opdrachten waarbij cruciale infrastructuur moet worden beheerd, bijvoorbeeld het onderhoud van apparatuur.
- Overgangperiode - ter bevordering van de naadloze overgang van tussentijdse naar nieuwe contractuele afspraken.
- Basisprestaties - beoordelen van het bestaande niveau waarop de dienst wordt geleverd, hetzij intern, hetzij door een derde contractant.

Tijdens de levenscyclus van de opdracht moet de contractbeheerder de risico's voortdurend bewaken en zich aandienende problemen snel melden. Veel risico's hebben betrekking op het onvermogen van de contractant om te leveren of het juiste kwaliteitsniveau te leveren.

Het gaat daarbij om het volgende:

- onvoldoende capaciteit;
- sleutelpersoneel van de contractant is een andere functie gaan bekleden, waardoor de kwaliteit van de geleverde dienst afneemt;
- na de gunning van de opdracht heeft de contractant zich op andere gebieden gefocust, waardoor de toegevoegde waarde van de regeling voor de AD is afgenomen;

- na de gunning van de opdracht is de financiële positie van de contractant verslechterd, waardoor overeengekomen niveaus van dienstverlening mogelijk niet kunnen worden nagekomen; en
- problemen in de toeleveringsketen van de contractant.

Andere risico's voor de opdracht vallen buiten de macht van de contractant, zoals:

- de AD heeft bij aanvang geen duidelijke vereiste gesteld;
- de vraag naar een dienst is groter dan verwacht en de contractant kan dit niet aan;
- de vraag naar een dienst is te klein, waardoor schaalvoordelen wegvallen en de operationele kosten onevenredig hoog zijn;
- personeel van de AD met product- of dienstkennis is overgeplaatst of heeft promotie gemaakt (geldt tevens voor de contractant);
- overmacht: factoren die buiten de macht van de contractant vallen, zorgen voor een onderbroken levering, bijvoorbeeld door een natuurramp zijn bedrijfsruimten onbereikbaar;
- fundamentele wijzigingen in de vereisten van de AD, mogelijk als gevolg van veranderend beleid, waardoor de regeling een hogere of lagere prioriteit heeft gekregen of het niveau van de vraag naar de dienst is veranderd; en
- het onvermogen van de AD om zijn contractuele verplichtingen na te komen.

Het noodplan moet:

- de te implementeren noodmaatregelen beschrijven;
- de verantwoordelijkheid voor onvoorziene gebeurtenissen bepalen;
- uitvoeringsafspraken beschrijven;
- onlosmakelijk deel uitmaken van het projectinitiatiedocument en het transitie- en implementatieplan; en
- zijn opgenomen in de aanbestedingsstukken.

De belangrijke onderdelen van noodplanning zijn:

- de vaststelling van welke diensten onder welke omstandigheden in stand moeten worden gehouden - d.w.z. belangrijkste bedrijfsfuncties;
- een bedrijfsnoodplan waarin wordt gespecificeerd hoe de onderneming haar cruciale diensten in verschillende rampscenario's zal voortzetten;
- de hieruit voortvloeiende eisen die aan de continuïteit van de verschillende cruciale diensten worden gesteld;
- de noodplannen voor de dienstverlening (continuïteit) die vervolgens mogelijk ontwikkeld worden; en
- het zoeken naar financieringsmogelijkheden in het geval dat bestaande begrotingen worden overschreden.

TOOLKIT 3 – GATEWAYS

Beschrijving van de toolkit:

Gateways zijn een mechanisme om overheidsopdrachten op cruciale punten in het proces te toetsen, voordat belangrijke beslissingen worden genomen. Zo kan een opdracht verschillende fasen doorlopen en kan het proces zo nodig worden aangepast of zelfs gestopt. Het doel hiervan is een reeks controlemomenten in het tijdschema van de opdracht op te nemen. Gateways zijn ontworpen om te waarborgen dat de aanbestedingsprocedure een gedegen basis heeft, dat deze goed is gepland en dat alle passende belanghebbenden erbij worden betrokken, zodat de doelstellingen worden gehaald. Het mechanisme draagt ook bij aan een consistente benadering van verschillende opdrachten en projecten. Elke gateway bestaat uit een reeks vragen aan de hand waarvan de deugdelijkheid van beslissingen wordt onderzocht. Alvorens de aanbestedingsprocedure een volgende fase kan ingaan, worden de verkregen resultaten aan het evaluatiecomité of de AD verstrekt om aan te tonen dat de onderwerpen die in de gateway-vragen aan bod kwamen, goed zijn aangepakt. In de onderstaande controlelijst wordt een vereenvoudigd gateway-formaat beschreven.

Veelgemaakte fouten:

De algemene term gateways voor het plaatsen van opdrachten is nog maar relatief kort geleden vanuit het projectmanagement naar het plaatsen van overheidsopdrachten overgewaaid. Het gebruik ervan kwam voort uit de lering die was getrokken (door de vraagstelling: *hoe is dit gebeurd?*) uit hoofdzakelijk overheidsprojecten die om verschillende redenen volledig mis waren gegaan, met als gevolg dat enorme kosten- en termijnoverschrijdingen ontstonden of verwachte voordelen uitbleven. Door geen momenten in te bouwen waarop een GO/NO GO-goedkeuring is vereist, ontbreekt een essentieel onderdeel om een controlesysteem goed te laten functioneren.

Goede praktijk:

De gedachte achter het gateway-proces is zo veel mogelijk factoren uit te bannen die een gevaar kunnen vormen voor het proces. Door vast te houden aan de eis dat de AD in elke fase van het proces (de gateway) overtuigd moet zijn van redenen om de procedure voort te zetten voordat een nieuwe fase kan beginnen, kunnen risico's op het juiste moment worden aangepakt. Kan het evaluatiecomité of de AD niet worden overtuigd, dan kan de aanbesteding niet worden voortgezet. Er bestaan meerdere gateway review-methoden.

Een **formele** gateway review mag alleen worden toegepast op complexe, strategisch belangrijke of zeer risicovolle opdrachten en of daarvan sprake is moet voorafgaand aan elk aanbestedingsproject worden beoordeeld (zie [Toolkit 2](#)). Voor opdrachten die in deze categorie vallen, moet het evaluatiecomité of de AD worden ingesteld om de gateway reviews te kunnen uitvoeren. Gateway reviews moeten worden vastgelegd en in het opdrachtdossier worden bewaard.

De gateways

Afhankelijk van het gebruikte formaat, kunnen verschillende gateways worden toegepast. Hieronder worden de gateways beschreven:

- **Gateway 0 – Voltooiing van de planning**

Deze review moet in de beginfase plaatsvinden om te controleren of er realistische, samenhangende en uitvoerbare cruciale ijkpunten voor de aanbestedingsprocedure zijn bepaald.

- **Gateway 1 – Toepassingsgebied van de opdracht en inkoopstrategie**

Deze review moet aan het begin van het project worden uitgevoerd bij de eerste vergadering van het evaluatiecomité of de AD, voordat een bekendmaking is gedaan of aanbestedingsstukken zijn opgesteld.

- **Gateway 2 – Voorselectie**

Deze review vindt plaats na de beoordeling van prekwalificatievragenlijsten wanneer de aanbevelingen voor de voorselectie zijn goedgekeurd en alle aanbestedingsstukken zijn opgesteld, maar voordat de uitnodiging tot inschrijving wordt bekendgemaakt.

- **Gateway 3 – Beoordeling van de inschrijving**

Deze review vindt plaats wanneer overeenstemming is bereikt over de voorkeursinschrijver, maar voordat de opdracht wordt gegund. Ook kan de review plaatsvinden voordat wordt overgegaan tot de uiteindelijke aanbestedingsprocedure in het geval van een aanbestedingsprocedure in twee fasen.

- **Gateway 4 – Contract**

Deze review wordt gehouden nadat de inschrijving in de tweede fase is beoordeeld, maar voordat het contract wordt ondertekend.

TOOLKIT 4 – VOORSELECTIE

Beschrijving van de toolkit:

Deze toolkit beschrijft hoe een standaard prekwalificatievragenlijst gebruikt kan worden voor de voorselectie van gegadigden bij een niet-openbare procedure, een procedure van gunning door onderhandelingen en een concurrentiegerichte dialoog of voor het vinden van relevante informatie over de capaciteit van inschrijvers bij een openbare procedure.

Wettelijke context:

Artikelen 44 t/m 52, in het bijzonder 45 t/m 48 van Richtlijn 2004/18/EG.

Veelgemaakte fouten:

De grootste fout van AD's is:

- dat zij vergeten te controleren of alle vragen relevant zijn voor (of in verhouding staan tot) een specifieke aanbesteding;
- dat zij vragen toevoegen zonder over de mogelijke antwoorden na te denken; of
- dat zij niet op voorhand als panel het scoresysteem vaststellen.

Goede praktijk:

Een goede voorafgaande planning is de sleutel tot het voorkomen van de voornoemde fouten. Het advies is dat de AD één standaardsjabloon voor prekwalificatievragenlijsten gebruikt, omdat dit gemakkelijker werkt voor zowel de AD als de gegadigden. Uitsluitend de criteria met betrekking tot persoonlijke situatie, financiële draagkracht, technische bekwaamheid, relevante ervaring, expertise en bekwaamheid van inschrijvers uit de artikelen 45 t/m 48 van Richtlijn 2004/18/EG zijn als selectiecriteria toegestaan.

Een prekwalificatievragenlijst moet gaan over vragen en vereisten met betrekking tot:

- het profiel van de organisatie;
- uitsluitingsgronden;
- verzekering;
- financiële informatie;
- gezondheid en veiligheid;
- gelijkheid en diversiteit;
- technische bekwaamheid;
- referenties;
- maatschappelijk verantwoord ondernemerschap;
- bedrijfsactiviteit; en
- bankreferenties.

AD's kunnen ervoor kiezen slechts een beperkt aantal gekwalificeerde inschrijvers in de voorselectie op te nemen, maar dit moet in de AO worden vermeld in de vorm van het aantal of de reeks van kandidaten die zal worden geselecteerd. De voorselectie van inschrijvers die aan de minimale kwalificatiecriteria voldoen, moet plaatsvinden volgens niet-discriminerende en transparante regels en criteria die aan de kandidaten worden bekendgemaakt. Richtlijn 2004/18/EG schrijft voor dat voldoende kandidaten tot inschrijven moeten worden uitgenodigd om voldoende concurrentie te garanderen en hanteert een minimum van vijf (mits er zo veel kandidaten zijn die aan de prekwalificatiecriteria voldoen).

Het evaluatiecomité moet bij de voorselectie van gegadigden op grond van prekwalificatievragenlijsten de volgende stappen nemen:

- Er moet voor iedere gegadigde een beoordelingsmatrix bij de prekwalificatievragenlijst worden ingevuld. Hierin staat welke informatie is gevraagd en is ruimte gereserveerd voor scores en opmerkingen voor elk deel.
- Het evaluatiecomité moet de wijze waarop het scoresysteem wordt toegepast, goedkeuren voordat leden scores gaan geven, bijvoorbeeld of individueel of als groep scores worden gegeven, en hoe scores worden toegekend. Worden individueel scores gegeven, dan moet op het individuele scoreblad van de beoordelingsmatrix voor iedere gegadigde de score van ieder individueel comitélid te zien zijn, maar ook de totaalscore. Indien daaraan de voorkeur wordt gegeven, kan het evaluatiecomité ook als groep een score geven in plaats van een gemiddelde score op basis van individuele scores. In dat geval moet een afzonderlijk panelscoreblad worden gebruikt. Het scoresysteem moet in de AO en de aanbestedingsstukken worden bekendgemaakt en mag achteraf niet worden gewijzigd.
- Op het scoreblad moeten de namen van alle beoordelaars worden vermeld.
- Iedere gegadigde moet gelijk worden behandeld en de scores moeten op een consistente, niet-discriminerende en eerlijke wijze worden toegekend.
- De aan de prekwalificatievragenlijsten toegekende scores mogen uitsluitend gebaseerd zijn op de informatie die erin staat en het evaluatiecomité mag zich niet op andere, op welke wijze dan ook ontvangen informatie baseren, ook niet het persoonlijk kennen van of ervaring hebben met de gegadigde.
- De individuele of totale scores van het evaluatiecomité mogen niet inhoudelijk buiten het comité in de openbaarheid worden gebracht.
- Alle vragen moeten hetzij als goed of niet goed (geschiktheid) worden beoordeeld, hetzij moeten er scores aan worden toegekend op grond van de gepubliceerde selectiecriteria.
- Wanneer een gegadigde niet aan gestelde voorwaarden kan voldoen, zoals een minimumomzet, dan moet zijn inschrijving als ongeschikt worden aangemerkt en niet verder worden beoordeeld.
- Zo nodig kan voorselectie plaatsvinden van alle gegadigden die ten aanzien van criteria waaraan een score is toegekend, aan een bepaalde drempel voldoen of deze overschrijden.

Link naar een voorbeeld van een prekwalificatievragenlijst in [Toolkit 10](#)

TOOLKIT 5 – OPSTELLEN VAN SELECTIECRITERIA EN SELECTIEFASE

Beschrijving van de toolkit:

Deze toolkit is bedoeld om met overheidsopdrachten belaste professionals te helpen bij het opstellen en uitvoeren van een kwalitatief zeer goede procedure voor de selectie van inschrijvers. Het eerste deel geeft aanwijzingen over het opstellen van de selectiecriteria die in de aanbestedingsstukken moeten worden opgenomen. Het tweede deel beschrijft goede praktijken waarmee door middel van selectiecriteria de meest geschikte verzoeken of inschrijvingen kunnen worden bepaald.

Wettelijke context:

Artikelen 44 t/m 52 van Richtlijn 2004/18/EG.

Veelgemaakte fouten:

De voorgestelde criteria houden geen verband met of staan niet in verhouding tot het onderwerp van de opdracht of zijn discriminerend. Hier volgt een aantal typische voorbeelden van slechte praktijken.

- Er wordt een minimumjaarinkomen van 10 miljoen euro vereist voor een opdracht die een jaarlijkse waarde van 1 miljoen euro vertegenwoordigt.
- Er worden bepaalde normen als vereist gesteld zonder de toevoeging "of gelijkwaardig" te vermelden.
- Het vereiste solvabiliteitspercentage is ongebruikelijk hoog of laag, wat vaak gunstig is voor bepaalde ondernemers.
- De criteria zijn niet duidelijk en objectief genoeg om de beste inschrijvers te kunnen selecteren. De AD vraagt bij referenties bijvoorbeeld alleen naar eerdere ervaring en niet naar specifiekere informatie, zoals opdrachttype en -periode, omvang en resultaten.
- Er wordt als eis gesteld dat inschrijvers op het moment van indiening van hun inschrijving over een lokaal kantoor beschikken (dit mag pas met ingang van de contractdatum worden vereist).
- Er wordt als eis gesteld dat ondernemingen in de lidstaten geregistreerd moeten zijn op het moment van indiening van hun inschrijving.
- De AD's laten na beide fasen van het proces te testen om eventuele tekortkomingen in de planningsfase te kunnen verhelpen.
- Vaak halen de AD's twee verschillende procesfasen door elkaar. Als de selectiefase eenmaal is afgerond, kan de AD hier niets meer in veranderen. Bovendien kunnen bepaalde kwesties uitsluitend in de selectiefase aan de orde komen (evenals bepaalde kwesties uitsluitend in de beoordelingsfase aan de orde kunnen komen). Eerst moeten de deelnamestukken en de technische inschrijvingen worden geopend en beoordeeld (selectiefase) en vervolgens de economische inschrijvingen (gunningsfase).

Selectiecriteria:

Het is belangrijk te beseffen dat de selectie van ondernemers en de gunning van de opdracht in een aanbestedingsprocedure een aparte plek innemen. Bij de selectie draait het

erom op basis van door de AD opgestelde selectiecriteria ondernemers te vinden die over voldoende kwalificaties beschikken om de te gunnen opdracht uit te voeren. Alle voor een bepaalde opdracht relevante selectiecriteria moeten in aanmerking worden genomen, zodat alleen ondernemers die in staat zijn de opdracht uit te voeren, doorgaan naar de fase waarin de inschrijvingen worden beoordeeld. De selectiecriteria moeten:

- in overeenstemming zijn met de beginselen van het EU-Verdrag, in het bijzonder de beginselen van transparantie, gelijke behandeling en non-discriminatie;
- in verhouding staan tot de omvang en de aard van de opdracht;
- worden vastgesteld rekening houdend met de specifieke behoefte die met een aanbesteding vervuld moet worden, en zij moeten relevant zijn voor de te gunnen opdracht. De selectiecriteria mogen niet op abstracte wijze worden vastgesteld;
- zo zijn opgesteld dat ondernemers, inclusief kmo's die een opdracht in principe goed zouden moeten kunnen uitvoeren niet ontmoedigd worden om deel te nemen;
- eenvoudig geformuleerd zijn, zodat iedere ondernemer deze makkelijk kan begrijpen; en
- altijd de vermelding "of gelijkwaardig" toevoegen wanneer normen, merken of oorsprongen worden gespecificeerd.

Hoe moeten de voorwaarden voor selectiecriteria worden ontwikkeld?

Welke selectiecriteria gehanteerd worden, hangt af van de aard van de te plaatsen opdracht. Het is een goede praktijk de selectiecriteria en het bestek tegelijk op te stellen. Doorgaans hebben de voorwaarden voor selectiecriteria betrekking op:

- de technische waarde van de betreffende werken, leveringen of diensten; en
- het vermogen van de inschrijver het bestek uit te voeren, alsook op technische en leidinggevende capaciteiten, financiële draagkracht, relevante vaardigheden, ervaring en aanwezigheid ofwel sleutelpersoneel.

Wanneer moeten de voorwaarden voor selectiecriteria en -methode worden ontwikkeld?

- De voorwaarden voor deelname aan de aanbesteding en de selectiemethode moeten worden voltooid en goedgekeurd in de planningsfase van de aanbesteding, omdat zij bekend moeten zijn op het moment dat de AO wordt bekendgemaakt.

De AD verlangt het volgende:

- informatie over de bedrijfshistorie - bijvoorbeeld een omschrijving van het productaanbod, het aantal jaren dat het bedrijf bestaat, het personeelsverloop;
- schriftelijke onderbouwing van de technische bekwaamheid - bijvoorbeeld eerdere ervaringen, apparatuur en samenstelling van het personeelsbestand;
- een minimumjaarinkomen van bijvoorbeeld 2 miljoen euro bij een jaarlijkse opdrachtwaarde van 1 miljoen euro (op grond van artikel 58 van de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU mag van ondernemers hooguit een jaaromzet worden verlangd van twee keer de opdrachtwaarde. Richtlijn 2004/18/EG stelt behalve de beginselen van gelijke behandeling, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid dienaangaande geen specifieke eisen);
- de jaarlijkse solvabiliteitsratio's over de laatste drie jaren (er moet een minimumniveau van bijvoorbeeld 25 % of meer worden vastgesteld);

- referenties van vergelijkbare eerdere opdrachten/projecten over de laatste drie jaren. Elke referentie moet worden gespecificeerd - als algemene regel geldt dat ten minste twee van de referenties relevant moeten zijn voor de opdracht (minimumvereiste);
- geldige verzekeringspolissen - bewijs van lopende verzekeringen (kan ook pas op het moment van ondertekening van het contract worden verlangd).

Criteria (of methoden) die toegepast worden om uit de gekwalificeerde ondernemers de ondernemers te selecteren die worden uitgenodigd om in te schrijven, te onderhandelen of een dialoog te voeren, moeten objectief en niet-discriminerend zijn en binnen het kader blijven van wat de EU-richtlijn toestaat.

Gezamenlijke inschrijvingen

Een ondernemer mag middelen van derden aanvoeren om zijn economische en financiële draagkracht en/of zijn technische en/of professionele bekwaamheden te onderbouwen. In voorkomende gevallen mag een ondernemer zich voor een bepaalde opdracht beroepen op de draagkracht van derden, ongeacht de juridische binding die hij hiermee heeft. De ondernemer moet dan aantonen over de benodigde middelen te kunnen beschikken, bijvoorbeeld door overlegging van de verbintenis daartoe van deze derden. Zo kan een ondernemer over de economische en financiële middelen beschikken van aangesloten derden en van subcontractanten of andere partijen die hun middelen daadwerkelijk aan de ondernemer ter beschikking hebben gesteld. Onder dezelfde voorwaarden kan een combinatie van ondernemers zich beroepen op de draagkracht van de deelnemers aan de combinatie of van derden (artikel 47, lid 3, van Richtlijn 2004/18/EG). Als de ondernemer tot een combinatie of consortium behoort, volstaat het wanneer de groep in haar geheel en niet elke individuele deelnemer aan de vereisten van economische en financiële draagkracht voldoet. Deze mogelijkheid kan kmo's stimuleren om ook aan aanbestedingen mee te doen.

Selectie van inschrijvers

In de fase van de selectie van inschrijvers worden de gegadigden of inschrijvers geselecteerd die het meest geschikt worden bevonden om een inschrijving in te dienen of bij de openbare procedure door te gaan naar de eindbeoordelingsfase.

Hoe moet een selectiemethode worden ontwikkeld?

De beoordelingsmethode hangt af van de aard en complexiteit van de te plaatsen opdracht. Aan de hand van de gekozen methode moet de AD op objectieve en transparante wijze kunnen beoordelen (selecteren) welke inschrijver de opdracht het beste kan volbrengen. Daarbij moet gekeken worden naar:

- de beantwoording aan de deelnamevoorwaarden (verplichte eisen) - er moet met "ja/nee" of "voldaan/niet voldaan" worden geantwoord;
- de mate waarin een inschrijving aan de kwaliteitscriteria voldoet;
- het risico dat met de keuze voor een bepaalde prijsopgave gepaard gaat; en
- de criteria, die in de documenten (meestal het bestek) met wegingen (indien van toepassing) vermeld moeten worden (in volgorde van prioriteit), inclusief de beoordelingsmethode.

Bij openbare procedures moeten alle inschrijvingen die aan de selectiecriteria voldoen te allen tijde in de gunningsfase worden beoordeeld overeenkomstig artikel 44, leden 1 en 2 (beginsel van gelijke behandeling) van Richtlijn 2004/18/EG).

Hoe moet een getalsmatig scoresysteem worden toegepast?

Bij niet-openbare procedures wordt na het uitfilteren van kandidaten die niet aan de minimumselectiecriteria voldoen, een score in punten toegekend als het aantal gegadigden met het oog op een voorselectie moet worden beperkt. De AD moet in de AO of in de uitnodiging tot bevestiging van belangstelling de toe te passen objectieve en niet-discriminerende criteria of regels vermelden, alsook het minimumaantal en, indien van toepassing, het maximumaantal uit te nodigen kandidaten. Na de beslissing over de toekenning van punten moet altijd beoordelingscommentaar worden gegeven, zodat de gegadigden over de resultaten kunnen worden ingelicht.

Goede praktijk

In de praktijk worden de volgende selectiecriteria goed bevonden:

- de meest passende ervaring met de best vergelijkbare opdrachten;
- de beste specifieke economische gegevens, zoals solvabiliteit;
- de opleiding en kwalificaties van sleutelpersoneel.

TOOLKIT 6 – OPSTELLEN VAN GUNNINGSCRITERIA EN GUNNINGSFASE

Beschrijving van de toolkit:

Deze toolkit is bedoeld om met overheidsopdrachten belaste professionals te helpen bij het opstellen van kwalitatief zeer goede gunningscriteria voor de aanbestedingsstukken en het uitvoeren van de gunningsfase.

Wettelijke context:

Artikelen 53 t/m 55 van Richtlijn 2004/18/EG.

Veelgemaakte fouten:

De meest gebruikelijke fouten zijn dat selectie- en gunningscriteria door elkaar gehaald worden of dat er geen duidelijke eisen gesteld worden. Hier volgt een aantal typische voorbeelden van slechte praktijken.

- De criteria zijn te vaag (niet duidelijk omschreven), er zijn slechts minimumvereisten bepaald die geen verband houden met het onderwerp van de opdracht – zie punt 34 van C-340/02, *Commissie tegen Frankrijk*. Voorbeelden van slechte praktijken zijn de volgende.
 - De kwaliteit is beoordeeld:
 - op productduurzaamheid (te vaag als geen duidelijke omschrijving van productduurzaamheid is gegeven);
 - op een garantieperiode van vijf jaar (alleen minimumcriteria, vaag, verband houdend met het onderwerp van de opdracht);
 - op de kleur blauw (alleen minimumcriteria); of
 - op degelijk materiaal (te vaag als geen duidelijke omschrijving van degelijk materiaal is gegeven).
 - De dienst is beoordeeld:
 - op de levertermijn van zeven dagen (alleen minimumcriteria, vaag);
 - op degelijk advies (te vaag als geen duidelijke omschrijving van degelijk advies is gegeven);
 - op 24/7 bestellen (verband houdend met het onderwerp van de opdracht); of
 - op de opleiding in productgebruik (te vaag als geen duidelijke omschrijving van opleiding is gegeven).
- Er is geen verband tussen de gunningscriteria en het onderwerp van de opdracht.
- Er zijn te veel criteria die geen rekening houden met het toepassingsgebied en de behoeften van de opdracht.
- Verwarring van selectiecriteria en gunningscriteria (d.w.z. toepassing van selectiecriteria als gunningscriteria (bijv. eerdere ervaring) of gebruikmaking in de gunningsfase van criteria die al in de selectiefase zijn gebruikt).

- Gebruik van gemiddelde prijsstellingen, waarbij inschrijvingen die vlakbij het gemiddelde van alle inschrijvingen uitkomen, meer punten ontvangen dan inschrijvingen die verder van het gemiddelde af liggen. Hoewel de inschrijvingsprijs als objectief criterium in de gunningsfase moet worden gehanteerd, leidt de toepassing van de gemiddelde prijsstelling tot ongelijke behandeling van inschrijvers, met name van inschrijvers die een geldige laaggeprijsde inschrijving hebben ingediend. Deze handelwijze is derhalve niet in overeenstemming met Richtlijn 2004/18/EG.

De volgende typische fouten komen in de gunningsfase voor:

- de gunningscriteria en -methode zijn niet afgestemd op de specifieke opdracht;
- de selectiefase en de beoordelingsfase zijn niet eenduidig afgebakend, met verwarring tot gevolg;
- de beoordelingsmethode is in sommige gevallen niet in de aanbestedingsstukken vastgelegd – zie zaak C-532/06, *Lianakis*;
- rekenfouten bij het optellen van scores en het rangschikken van inschrijvingen;
- inschrijvingen worden als te laag afgewezen hoewel daartoe vooraf geen criteria of methode zijn vastgesteld, in strijd met artikel 55 van Richtlijn 2004/18/EG.

Opstellen van gunningscriteria

Tijdstip van ontwikkeling van de gunningscriteria en -methode

De gunningscriteria en -methode moeten voltooid en goedgekeurd zijn voordat de uitnodiging tot inschrijving wordt gepubliceerd.

Wijze van ontwikkeling van de gunningscriteria

Gunningscriteria worden gebruikt om te beoordelen in hoeverre een inschrijving aan de vereisten van de AD voldoet en om inschrijvingen te rangschikken. Welke gunningscriteria gehanteerd worden, hangt af van de aard van de te plaatsen opdracht. Het verdient aanbeveling deze criteria parallel aan het bestek te ontwikkelen. De **gunningscriteria** moeten kijken naar:

- de naleving van contractvoorwaarden;
- de technische waarde van de aangeboden goederen of diensten;
- levenscycluskosten;
- met de inschrijving gepaard gaande risico's of beperkingen; en
- overige sociale voordelen voor de organisatie (bijv. milieugerelateerd).

Goede praktijk:

De gunningscriteria (artikel 53 van Richtlijn 2004/18/EG) vormen voor de AD het uitgangspunt voor de selectie van de beste inschrijving – d.w.z. de inschrijving die het beste voldoet aan de bestekvereisten – en de gunning van een opdracht. Deze criteria moeten vooraf worden vastgesteld, bij voorkeur in de planningsfase, en mogen eerlijke concurrentie niet in de weg staan.

Artikel 53, lid 1, bepaalt dat de AD de gunning van overheidsopdrachten voor leveringen, werken of diensten op een van de volgende criteria moet baseren:

- a) **de economisch voordeligste inschrijving** (eng.: MEAT) – verschillende criteria die verband houden met het onderwerp van de opdracht kunnen gehanteerd worden voor de gunning van de opdracht, zoals kwaliteit, prijs, technische waarde, levertermijn en klantenservice;
- b) **de laagste prijs** – de opdracht wordt gegund op basis van alleen de laagste prijs.

Gevallen waarin het zinvol is de laagste prijs als criterium te hanteren, zijn de volgende.

- Overheidsopdrachten voor leveringen - bij eenvoudige, standaard, gebruiksklare producten (bijvoorbeeld kantoorbehoeften) is de prijs doorgaans de enige factor van belang op grond waarvan de gunningsbeslissing wordt genomen.
- Overheidsopdrachten voor werken - bij werken waarvoor het ontwerp door de AD wordt aangeleverd, of werken met een bestaand ontwerp is het gangbaar dat de laagste prijs wordt gehanteerd.
- Overheidsopdrachten voor diensten - bij een aantal diensten (bijvoorbeeld schoonmaakdiensten voor gebouwen of publicatiediensten) kan de AD ervoor kiezen gedetailleerde specificaties te verstrekken en op grond daarvan de inschrijving die aan de eisen voldoet, met de laagste prijs te kiezen.

De **economisch voordeligste inschrijving** wordt gekozen als de prijs-kwaliteitverhouding kan worden vastgesteld als een afweging van prijs en kwaliteit. Prijs-kwaliteitverhouding houdt in dat er een optimale samenhang is tussen de verschillende criteria (kosten- en niet-kostengerelateerd) die gezamenlijk aan de vereisten van de AD tegemoetkomen. De elementen die bepalend zijn voor de optimale samenhang van deze verschillende criteria kunnen per opdracht verschillen en hangen af van de door de AD gewenste resultaten.

Het biedt een aantal voordelen om voor de economisch voordeligste inschrijving te kiezen in plaats van voor de laagste prijs. Zo kunnen AD's kwalitatieve aspecten laten meewegen. Het criterium van de economisch voordeligste inschrijving wordt hoofdzakelijk toegepast als de AD waarde hecht aan kwaliteit. Wanneer een lange levensduur vereist is, kan de AD met inachtneming van de vereiste specificaties de levenscycluskosten (d.w.z. de kosten over de gehele levensduur van het product) in aanmerking nemen en niet alleen de directe aankoopkosten (of oorspronkelijke aankooprijks).

Gevallen waarin het zinvol is de economisch voordeligste inschrijving als criterium te hanteren, zijn de volgende:

- Overheidsopdrachten voor leveringen - bij overheidsopdrachten voor omvangrijke en gespecialiseerde leveringen op het gebied van productinstallatie en/of onderhoud en/of gebruikersopleidingen, wordt de gunning doorgaans gebaseerd op het criterium van de economisch voordeligste inschrijving. Voor dit type opdracht is immers met name de kwaliteit belangrijk.
- Overheidsopdrachten voor werken - bij door de inschrijver ontworpen werken wordt vaak het criterium van de economisch voordeligste inschrijving toegepast.

- Overheidsopdrachten voor diensten - bij adviesdiensten en in algemenere zin intellectuele diensten is de kwaliteit doorgaans erg belangrijk. De ervaring leert dat bij de plaatsing van overheidsopdrachten voor dit soort diensten de beste prijs-kwaliteitverhouding wordt verkregen als het criterium van de economisch voordeligste inschrijving wordt toegepast.

Een AD kan verschillende criteria in aanmerking nemen om de economisch voordeligste inschrijving vast te stellen. Artikel 53, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG bevat een lijst ter illustratie van deze criteria, te weten:

- prijs;
- kwaliteit;
- technische waarde;
- esthetische en functionele kenmerken;
- milieukenmerken;
- gebruikskosten;
- rentabiliteit;
- klantenservice en technische bijstand;
- datum van levering en termijn voor levering of uitvoering.

Afhankelijk van de aard van de opdracht kunnen echter ook andere criteria worden toegevoegd, zoals kwalificaties en relevante ervaring van het beoogde personeel voor de uitvoering van een dienstencontract (uitsluitend onder de voorwaarden die zijn uiteengezet in zaak C-601/13, *Ambisig*).

De gunningscriteria mogen niet verward worden met de selectiecriteria. Volgens Richtlijn 2004/18/EG kunnen dezelfde documenten uitsluitend in zowel de selectie- als de gunningsfase worden ingediend als dat bedoeld is om de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitverhouding vast te stellen (per geval te bekijken) en niet om het vermogen van de inschrijver om de opdracht uit te voeren, te beoordelen, aangezien dat al in de selectiefase is gebeurd. Wanneer een criterium als selectiecommissie in de prekwalificatiefase is gehanteerd, kan het niet op dezelfde wijze opnieuw als gunningscriterium worden toegepast. Zie ook zaak C-31/87, *Beentjes*, zaak C-532/06, *Lianakis* en zaak T-402/06, *Spanje tegen Commissie*.

Artikel 67 van de nieuwe Richtlijn 2014/24/EU bevat informatie over gunningscriteria.

Een AD kan er ook voor kiezen het criterium van de economisch voordeligste inschrijving in subcriteria onder te verdelen. Subcriteria staan voor de specifieke factoren waarmee de AD binnen een bepaald criterium rekening houdt. Een criterium of subcriterium (zie zaak C-513/99, *Concordia Bus* als voorbeeld):

- moet in verband staan met het onderwerp van de aanbesteding;
- mag de opdrachtgever geen "onbeperkte keuzevrijheid" geven;
- moet vermeld worden in de AO of de aanbestedingsstukken;
- moet meetbaar zijn en voor elk criterium een marge stellen (concurrentiemarge), inclusief een voor de AD aanvaardbaar minimum en maximum;
- moet zo zijn ontworpen en geformuleerd dat alle deelnemers het criterium op dezelfde wijze interpreteren; en

- moet in overeenstemming zijn met de grondbeginselen van de EU-wetgeving, in het bijzonder de beginselen van het EU-Verdrag (gelijke behandeling, transparantie, non-discriminatie en evenredigheid).

De toe te passen criteria (en eventuele subcriteria) moeten met zorg in de planningsfase worden gekozen. De toepassing ervan binnen het beoordelingsproces moet getest worden voor verschillende mogelijke aanbestedingen en combinaties van criteria om de gewenste prijs-kwaliteitverhouding te waarborgen. Als relevante criteria achterwege worden gelaten of per ongeluk verkeerde criteria worden toegepast, kan de inschrijving met de beste prijs-kwaliteitverhouding mogelijk over het hoofd worden gezien. Criteria worden doorgaans beoordeeld door middel van een scoresysteem of een scorefunctie, waarmee aan de toegepaste criteria wegen worden toegekend.

Daarnaast moeten de criteria en subcriteria helder geformuleerd worden, zodat alle inschrijvers deze goed kunnen begrijpen en op dezelfde wijze interpreteren. Zo verdient het aanbeveling bijvoorbeeld het criterium "kwaliteit" door middel van een of meer subcriteria te formuleren en elk subcriterium te formuleren aan de hand van een beschrijving van de hiervoor geldende minimum- en maximumniveaus. Aan de hand van de beschrijving in de aanbestedingsstukken moet een inschrijver kunnen zien hoe hij zijn inschrijving kan organiseren om een goede score te behalen. De inschrijving moet onderbouwd worden met documentatie waaruit blijkt hoe de inschrijver de geboden kwaliteit en dienstverlening gaat realiseren.

Voorbeelden van subcriteria:
dienst:

- levering (minimum- en maximumniveau moeten worden geformuleerd);
- betalingsvoorwaarden (minimum- en maximumniveau);

kwaliteit:

- materialen (minimum- en maximumniveau);
- kleuren (minimum- en maximumniveau).

Voorbeelden van slechte praktijken - niet doen	Voorbeelden van goede praktijken - wel doen
1. De leverancier moet minimumopeningstijden van 8.00 tot 16.00 uur bieden - beschrijf de openingstijden van de inschrijver - lange openingstijden worden positief bevonden (de AD definieert niet wat lange openingstijden zijn, bijvoorbeeld 24/7).	1. De leverancier moet minimumopeningstijden van 8.00 tot 16.00 uur bieden - de inschrijver moet de <i>voorgestelde</i> openingstijden beschrijven — 24/7 wordt positief bevonden en gewogen. (De inschrijver concurreert nu tussen 16 uur en 24/7).
2. De AD moet de levertermijn na bestelling beschrijven - korte levertijden worden positief bevonden (de AD definieert wat korte levertijden zijn, maximaal aantal dagen en vermelding van het geboden aantal dagen wordt bijvoorbeeld positief bevonden).	2. De inschrijver moet de levertermijn na bestelling beschrijven - de maximale levertermijn na bestelling is twaalf dagen - een voorstel van vier dagen wordt positief bevonden en gewogen. (De inschrijver concurreert nu tussen twaalf en vier dagen - geen extra punten voor levertermijnen korter dan vier dagen). Ook kan het scoresysteem worden opgesteld en

<p>3. De AD moet beschrijven of voor spoedbestellingen extra kosten gelden (de AD moet een geraamd aantal spoedbestellingen per jaar vermelden voor de kostencalculatie).</p> <p>4. De AD moet de duurzaamheid van producten beschrijven - voor duurzaamheid staat minimaal twee jaar vanaf de productiedatum (de AD hanteert geen duurzaamheidsvoorkeur).</p> <p>5. Contractuele boeten: Het gebruik van contractuele boeten (d.w.z. hoe hoger de contractuele boete is die de inschrijver wil betalen voor een vertraagde oplevering van de opdracht, hoe meer punten worden toegekend) als gunningscriterium wordt ontmoedigd. Dergelijke boeten moeten eigenlijk in de contractvoorwaarden worden geregeld.</p> <p>6. Gendergelijkheid: De AD kan het geslacht niet als gunningscriterium hanteren, bijvoorbeeld door bij een dienstencontract punten toe te wijzen voor de wijze waarop het door de inschrijver beoogde deskundigenteam uit mannen en vrouwen is samengesteld (dit is discriminerend en in strijd met de beginselen van het EU-Verdrag).</p> <p>7. Extra's: De AD moet extra's niet laten meewegen in gunningsbeslissingen, bijvoorbeeld door extra punten te geven aan inschrijvers die naast het vereiste gratis andere zaken aanbieden.</p> <p>8. Gemiddelde prijs: De toepassing van een gemiddelde prijsstelling (d.w.z. het toekennen van meer punten aan inschrijvingen die dicht bij het gemiddelde liggen dan aan andere ontvangen inschrijvingen) is niet toegestaan, omdat het in verband met het onderwerp van de opdracht geen objectief criterium is.</p> <p>9. Mate van onderaanneming: De AD moet de mate van onderaanneming niet gebruiken om</p>	<p>gepubliceerd:</p> <p><4 dagen 5 punten 5-6 dagen 4 punten 7-8 dagen 3 punten 9-10 dagen 2 punten 11 dagen 1 punt >12 dagen 0 punten</p> <p>3. De inschrijver moet aangeven of voor spoedbestellingen extra kosten zullen worden berekend. Het geraamde aantal spoedbestellingen per jaar is 500. (De AD kan nu de totale kosten van spoedbestellingen op jaarbasis berekenen - dit is transparant en duidelijk).</p> <p>4. De geboden productduurzaamheid moet voor minimaal twee jaar (minimumcriterium) vanaf de productiedatum gelden. Een geboden duurzaamheid van vijf jaar zal positief worden bevonden en gewogen (de inschrijver concurreert tussen twee en vijf jaar op duurzaamheid - er worden geen extra punten toegekend voor een geboden duurzaamheid van meer dan vijf jaar).</p>
---	--

<p>onderaanneming in te perken, bijvoorbeeld door meer punten toe te kennen aan inschrijvers die geen onderaannemers gaan inzetten dan aan inschrijvers die dat wel willen gaan doen. Het is niet aan de AD de door inschrijvers beoogde onderaanneming te beperken (dit hoort in de selectiefase thuis).</p>	
---	--

Beoordelings- en gunningsfase

In dit deel wordt de methode beschreven aan de hand waarvan de inschrijvingen in de aanbestedingsprocedure worden beoordeeld.

Welke verschillende beoordelingsmethoden kunnen worden toegepast?

De beoordelingsmethode hangt af van de aard en complexiteit van een te plaatsen opdracht. Aan de hand van de gekozen methode moet het evaluatiecomité op objectieve en transparante wijze kunnen beoordelen welke inschrijving de beste prijs-kwaliteitverhouding biedt. Daarbij moet gekeken worden naar:

- de mate waarin een inschrijving aan de kwaliteitscriteria voldoet;
- levenscycluskosten;
- het risico dat met de keuze voor een bepaalde prijsopgave gepaard gaat; en
- de criteria, die in de documenten (meestal het bestek) met weging (indien van toepassing) vermeld moeten worden (in volgorde van prioriteit), inclusief het scoresysteem.

De belangrijkste beoordelingsmethoden zijn:

A. Laagste prijs

De laagste prijs is zinvol bij eenvoudige, standaard aanbestedingsprocedures. Hier gaat het er alleen om de inschrijving met de laagste prijs te selecteren die aan alle deelnamevoorwaarden voldoet.

B. Economisch voordeligste inschrijving: prijs-kwaliteitverhouding - getalsmatig scoresysteem

Deze methode is geschikt om gemiddeld complexe inschrijvingen te beoordelen, waarbij de kwaliteitscriteria min of meer even belangrijk zijn. Na uitfiltering van de inschrijvingen die niet aan de deelnamevoorwaarden voldoen, wordt aan de gewenste niet-kostengerelateerde of kwalitatieve gunningscriteria een getalsmatige score toegekend, die gebaseerd is op de mate waarin aan een criterium is voldaan. Voor elke inschrijving worden deze scores opgeteld en de uitkomst ervan geeft een totaalbeeld van de geboden kwaliteit. Vervolgens worden de inschrijvingen gerangschikt op de scores voor de prijs-kwaliteitverhouding.

C. Economisch voordeligste inschrijving: gewogen scoresysteem

Deze methode is geschikt om complexe aankopen te beoordelen, waarbij de gunningscriteria van verschillend belang zijn. Na uitfiltering van de inschrijvingen die niet aan de deelnamevoorwaarden voldoen, wordt aan elk criterium een wegingspercentage toegekend (tot een totaal van 100 %). De weging van elk criterium moet in de aanbestedingsstukken worden vermeld en mag daarna niet meer worden gewijzigd. Aan de prijs wordt net als bij andere criteria een getalsmatige weging toegekend, die wordt meegenomen in een totaalscore.

D. Economisch voordeligste inschrijving: getalsmatig scoresysteem

Deze methode is geschikt om complexe aankopen te beoordelen, waarbij aan de verschillende kwalitatieve factoren een score wordt toegekend op basis van een classificatiesysteem van 0 tot 5. Na uitfiltering van de inschrijvingen die niet aan de selectiecriteria voldoen, wordt aan de kwalitatieve gunningscriteria een getalsmatige score toegekend, die gebaseerd is op de mate waarin aan een criterium is voldaan, bijvoorbeeld aan de hand van een schaal van 0 (onaanvaardbaar) tot 5 (uitmuntend). Aan de prijs wordt een score toegekend in het kader van de beoordeling van de prijs-kwaliteitverhouding. Aan de goedkoopste inschrijving wordt doorgaans een score van 100 % toegekend, terwijl de andere inschrijvers naar evenredigheid van de waarde van hun inschrijving een lager percentage krijgen toegekend. De scores worden opgeteld, waarna de prijs-kwaliteitverhouding wordt beoordeeld door de totaalscores, de levenscycluskosten en de bijkomende risico's te vergelijken.

Benadering van inschrijvers in de beoordelingsfase

Tijdens de beoordeling van de inschrijvingen is het toegestaan de inschrijvers om een toelichting te vragen. De AD moet hierbij echter altijd de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie in acht nemen. Toelichtingsverzoeken moeten bij voorkeur schriftelijk via e-mail worden gedaan en op een specifiek deel van de inschrijving en een specifieke vraag betrekking hebben. Vermijd vragen die de inschrijver de mogelijkheid geven andere aanvullende informatie te verstrekken of de inschrijving te wijzigen, omdat wijzigingen de beoordelingsprocedure ongeldig kunnen maken. Wanneer duidelijk sprake is van een fout in de berekening van de inschrijvingsprijs, kan de AD de inschrijver verzoeken deze prijs toe te lichten.

Besluitvormingsproces van het evaluatiecomité

Het evaluatiecomité moet de ingediende inschrijvingen uitsluitend beoordelen op de informatie die erin wordt gegeven en op eventuele toelichtingen hierop. Alle andere informatie die de leden van het comité eventueel hebben ontvangen, inclusief persoonlijke ervaring, mag niet worden meegenomen.

Alle leden van het evaluatiecomité moeten elke inschrijving van begin tot eind individueel beoordelen. Vervolgens worden alle beoordelingen samengenomen en zal het comité als één geheel de gezamenlijk vastgestelde score naar buiten brengen. Het kan voorkomen dat de leden van het comité niet allemaal tot hetzelfde oordeel komen. In dat geval moeten individuele verschillen voor zover mogelijk binnen het comité worden besproken. Deze gesprekken kunnen tot overeenstemming leiden, maar de individuele leden kunnen ook vasthouden aan hun oordeel en score, die dan met de overige scores zal worden gemiddeld. Indien deze methoden voor een lid tot een onacceptabel resultaat leiden, kan dat lid ervoor kiezen hiervan melding te laten maken in het eindverslag. Wanneer het om feitelijke verschillen gaat (rekenkundig of qua onderbouwing) die niet in overleg kunnen worden opgelost, moet de voorzitter van het comité beslissen en deze voorvallen en de genomen beslissingen vastleggen.

Op het scoreblad moet de score met zo veel onderbouwing worden beschreven dat het lid in staat is de score uit te leggen. Het lid mag bij de beoordeling ook aantekeningen maken op een kopie van de inschrijving, maar in dat geval kunnen gemaakte notities in een later stadium worden aangehaald bij een nabespreking of wanneer de uiteindelijke beslissing wordt betwist. Alle leden moeten zich ervan bewust zijn dat hun commentaren en

aanbevelingen openbaar kunnen worden gemaakt, en zich bij de gehele beoordeling door die wetenschap laten leiden.

Het evaluatiecomité moet vooraf beslissen of de leden:

- individuele scores zullen gaan geven waaruit later een gemiddelde wordt berekend; of
- als panel een gemiddelde score aan iedere inschrijver zullen geven.

Wanneer inschrijvingen worden beoordeeld op basis van gunningscriteria, dan moeten de voorwaarden voor de scoretoekenning worden vastgesteld voordat de leden van het evaluatiecomité met hun beoordeling beginnen. Een van de suggesties is een graduele beoordeling toe te passen, zoals in de onderstaande tabel te zien is:

SCORE	CLASSIFICATIE
5	Uitmuntend
4	Boven verwachting
3	Voldoet aan de verwachtingen
2	Beneden verwachting
1	Ruim beneden verwachting
0	Onaanvaardbaar

Vervolgens worden de scores van iedere inschrijver aan het algemene scoreblad toegevoegd om de eindscore en rangschikking te bepalen. Op deze wijze kunnen afwijkende scores van een lid van het evaluatiecomité worden ondervangen. Alle leden van het evaluatiecomité moeten de scorebladen ondertekenen en dateren. De voorzitter van het evaluatiecomité moet de scoreprocedure goed vastleggen en aftekenen en bevestigen dat de genomen beslissingen goed zijn onderbouwd en als zodanig aan de inschrijvers kunnen worden uitgelegd.

Bekendmaking van resultaten aan de inschrijvers

Nadat het beoordelingsproces is voltooid, moeten alle inschrijvers op de hoogte worden gebracht van de resultaten, overeenkomstig artikel 41 van Richtlijn 2004/18/EG.

De resultaten moeten worden toegezonden zodra de gunningsbeslissing bekend is en uiterlijk tien dagen voordat de opdracht wordt gegund (de zogenaamde opschortende termijn).

Indien een inschrijver binnen de eerste twee werkdagen om een nabespreking verzoekt, moet de AD ervoor zorgen dat de betreffende informatie ten minste drie werkdagen voor de gunning van de opdracht in het bezit is van de inschrijver of belanghebbende. Deze "versnelde debriefing" kan er eventueel toe leiden dat de gunning van de opdracht tot na de minimumtermijn van tien dagen wordt opgeschort.

In een versnelde debriefing aan een niet-gekozen inschrijver moet worden uitgelegd waarom hem de opdracht niet is gegund en, als zijn inschrijving was toegelaten, wat de kenmerken en voordelen van de gekozen inschrijving waren. Hoeveel en welke informatie

wordt vrijgegeven, hangt van de omstandigheden af en de AD moet het juridisch team om advies vragen over welke informatie al dan niet kan worden verstrekt.

TOOLKIT 7 – BESTEK SCHRIJVEN

Beschrijving van de toolkit:

Deze toolkit is bedoeld om met overheidsopdrachten belaste professionals door middel van een reeks vragen en antwoorden en een controlelijst te helpen bij het opstellen van een uitgebreid, kwalitatief goed bestek.

Wettelijke context:

Artikel 23 en 24 van Richtlijn 2004/18/EG.

Veelgemaakte fouten:

Bij het opstellen van technische specificaties worden veel fouten gemaakt, die vaak voortkomen uit een gebrek aan vaardigheid en ervaring op dat gebied. Hier volgt een aantal oorzaken van dergelijke fouten.

- Belangrijke werkgebieden worden uit het bestek weggelaten en moeten hier in een later stadium aan worden toegevoegd, wat tot verwarring of oneerlijke concurrentie leidt.
- Onvoldoende marktrespons of ongewoon lage prijzen (of sterk variërende inschrijvingsprijzen) kunnen vaak het gevolg zijn van een onduidelijke bestek (maar kunnen ook veroorzaakt worden door uitzonderlijke marktomstandigheden). Iedere partij moet de vereisten kennen en begrijpen (*consensus ad idem*).
- Uit de hoofdplicht vloeien opdrachten voor aanvullende werken, diensten of leveringen voort die hadden moeten worden voorzien.
- Vermeende dwingende spoed die het gevolg zou zijn van overmacht, maar in werkelijkheid veroorzaakt wordt door een onrealistisch tijdschema en/of een slechte planning.
- Schending van het recht op gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie (met name de specificering van genoemde producten of beperkende bepalingen).
- Onrechtmatige, onjuiste of gebrekkige bepalingen (dit is met name het geval bij selectie- en gunningscriteria en de begunstiging van lokale contractanten).
- Bestekken die geen tijdschema voor de aanbesteding en het project of selectie- en gunningscriteria bevatten.

Vraag en antwoord

Wat is een bestek en wanneer, hoe en door wie wordt het opgesteld?

Het bestek is het belangrijkste aanbestedingsstuk, waarin de behoeften worden beschreven waaraan door middel van de plaatsing van een overheidsopdracht moet worden voldaan. Aan de hand van het bestek wordt een inschrijver gekozen. Het maakt deel uit van het contract en beschrijft wat van de gekozen inschrijver wordt verlangd. De eindtoetsing en aftekening van het bestek vormen dan ook een belangrijk beslissingspunt in de aanbestedingsprocedure. Bovendien is het belangrijk dat degenen die een aanbestedingsprocedure op zich nemen, hiervoor over de nodige kennis, deskundigheid en ervaring beschikken. De aftekening van het bestek vormt doorgaans een cruciale stap binnen een gateway review. Beoogde leveranciers moeten door het bestek een duidelijk, nauwkeurig en volledig beeld van de behoeften van de AD krijgen, waardoor zij een oplossing kunnen bieden die bij deze behoeften aansluit.

Afhankelijk van de complexiteit kan het bestek door een medewerker of een team binnen de organisatie van de AD worden opgesteld of door externe adviseurs. Behalve in eenvoudige gevallen moeten bestekschrijvers informatie vergaren bij meerdere belanghebbenden en uit verschillende bronnen, waaronder voorbeelden van bestaande bestekken die voor vergelijkbare aankopen zijn geschreven.

Bij eenvoudige opdrachten wordt het bestek geschreven voordat de aankondiging van een opdracht in het PB wordt gepubliceerd. Bij complexere opdrachten wordt het bestek geschreven aan de hand van een verklaring omtrent de zakelijke vereisten die uit de businesscase naar voren zijn gekomen. In de uitzonderlijke gevallen van een procedure van gunning door onderhandelingen of een concurrentiegerichte dialoog kan het bestek worden geschreven terwijl het project wordt ontwikkeld.

Doorgaans worden bestekken gaandeweg verfijnd. De belangrijkste vereisten worden geleidelijk aangescherpt tot een niveau waarop leveranciers voldoende inzicht in de eisen van de opdracht krijgen om een passende oplossing te ontwikkelen. Vereisten kunnen in overleg met leveranciers worden aangepast als onderdeel van marktonderzoek of na de fase waarin leveranciers zijn geselecteerd. Dit kan met name nuttig zijn als innovatieve oplossingen nodig zijn. Het is van belang tijdens dit proces zorgvuldig en integer te werk te gaan om een ongelijke behandeling van potentiële leveranciers en beschuldigingen van partijdigheid te voorkomen (wat vaak tot klachten leidt). Gebruik geen bewoordingen die op bestaande oplossingen of productnamen kunnen duiden. Voeg in dat geval altijd de tekst "of gelijkwaardig" toe.

Daarnaast bevat het bestek achtergrondinformatie die de leveranciers helpt de vereisten in de juiste context te plaatsen, en biedt het ondersteunende informatie. De hoeveelheid achtergrondinformatie kan aanzienlijk zijn, en deze informatie kopiëren en ter beschikking stellen van alle beoogde leveranciers kan heel wat voeten in de aarde hebben. Voor zeer complexe opdrachten kan achtergrondinformatie op een aparte cd worden gezet of kan deze fysiek worden geraadpleegd in een dataroom.

Het bestek moet voltooid zijn alvorens het met een uitnodiging tot inschrijving aan leveranciers wordt verstrekt. Wijs een persoon aan die geschikt is om het bestek te beoordelen op volledigheid en nauwkeurigheid en een persoon die betrokken wordt bij de beoordeling van reacties erop.

Zie ook [paragraaf 2.4](#).

De vereisten worden beschreven in artikel 23 en bijlage VI van Richtlijn 2004/18/EG

Zij bepalen het volgende:

- De technische specificaties moeten zijn opgenomen in de aanbestedingsstukken.
- De technische specificaties moeten zo nauwkeurig zijn dat inschrijvers het onderwerp van de opdracht kunnen vaststellen en AD's de opdracht kunnen gunnen.
- Op grond van de technische specificaties moeten alle inschrijvers gelijke kansen op deelname hebben en zij mogen concurrentie rondom een overheidsopdracht niet ongerechtvaardigd in de weg staan.

- In elk bestek moet worden verwezen naar nationale normen, Europese normen, Europese technische goedkeuringen, internationale normen of andere technische referenties van Europese normalisatie-instellingen of naar nationale normen, nationale technische goedkeuringen of nationale technische specificaties op het gebied van ontwerp, calculatie en uitvoering van werken en gebruik van producten. Bij elke verwijzing moeten de woorden "of gelijkwaardig" worden toegevoegd.
- Het bestek kan ook functionele eisen bevatten, bijvoorbeeld op milieugebied.
- De AD moet een inschrijving aanvaarden als die volgens de AD op een gelijkwaardige wijze voldoet aan het bestek, functionele eisen of milieukeurvereisten of normen waarnaar in de aanbestedingsstukken wordt verwezen. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van een technisch dossier van de fabrikant of een testrapport van een erkende instantie.
- De technische specificaties mogen niet verwijzen naar een specifiek merk, een specifieke bron of een specifiek proces en ook niet naar handelsmerken, octrooien, typen of een specifieke herkomst of productie, waardoor begunstiging zou kunnen plaatsvinden of bepaalde ondernemingen of producten zouden kunnen worden uitgesloten.
- Dergelijke verwijzingen zijn uitsluitend bij wijze van uitzondering toegestaan, wanneer het niet mogelijk is het onderwerp van de opdracht voldoende nauwkeurig en begrijpelijk te beschrijven. Aan dergelijke verwijzingen moeten de woorden "of gelijkwaardig" worden toegevoegd. De AD moet het gebruik van handelsmerken, octrooien enzovoorts in de technische specificaties rechtvaardigen.
- Het bestek moet zo zijn opgesteld dat rekening wordt gehouden met toegankelijkheidscriteria voor gehandicapten of met ontwerpen voor iedereen.
- In bijlage VI van Richtlijn 2004/18/EG worden definities van bestek en normen gegeven.

Welke typen bestek bestaan er?

Er bestaan drie typen bestek (soms met verschillende namen), gebaseerd op: input, output en resultaat.

- Een op **input** gebaseerd bestek (soms ook technische specificatie genoemd) bevat een reeks voorschriften voor de uitvoering van een opdracht. Dit type bestek wordt weinig meer gebruikt (behalve voor basale aanbestedingsprocedures) omdat het inflexibel is, de prijs-kwaliteitverhouding vaak niet ten goede komt en de inschrijver geen mogelijkheden tot innovatie biedt. Eventueel in een later stadium toegevoegde extra's worden tegen een hoge meerprijs uitgevoerd. Doorgaans wordt dit type bestek gebruikt als de beoordeling plaatsvindt op basis van uitsluitend de laagste prijs.
- Een op **output** gebaseerd bestek richt zich op de gewenste opbrengst van een dienst in handelstermen in plaats van op gedetailleerde technische specificaties van de wijze waarop een dienst moet worden geleverd. Leveranciers kunnen daardoor met innovatieve oplossingen komen die onbekend zijn bij het team dat met de aanbesteding is belast.
- Een op **resultaat** gebaseerd bestek is misschien het eenvoudigst om te schrijven, maar het moeilijkst om te beoordelen (en te controleren). Het betreft eerder een beschrijving

van te realiseren voordelen dan van voorschriften waaraan de inschrijver zich moet houden of van prestaties die hij moet leveren.

Bij de laatste twee typen moet de inschrijver doorgaans bij zijn inschrijving de methode beschrijven waarmee hij aan de vereisten van het bestek wil gaan voldoen. Omdat iedere inschrijver weer andere mogelijkheden kan bieden, moet het evaluatiecomité in staat zijn alternatieven te beoordelen.

Hoe wordt beoordeeld of een inschrijver het bestek kan uitvoeren?

De beoordelingsstrategie schrijft voor welke benadering van de beoordeling wordt gehanteerd en de beoordelingsmatrix beschrijft het procesverloop. Het beoordelingsplan en het beoordelingsmodel moeten parallel aan het bestek worden ontwikkeld om er zeker van te zijn dat:

- de leveranciers om alle voor de beoordeling benodigde informatie wordt verzocht;
- in het bestek voorgeschreven vereisten en informatie bij de beoordeling worden meegenomen; en
- de antwoorden van leveranciers worden verstrekt in een bij het beoordelingsmodel passende vorm.

Zijn inschrijvingsvarianten toegestaan?

Krachtens artikel 24 van Richtlijn 2004/18/EG mogen AD's (indien zij daarvoor kiezen) in hun stukken de mogelijkheid van inschrijvingsvarianten opnemen als bij de gunning van de opdracht wordt gekeken naar de economisch voordeligste inschrijving. De mogelijkheid van varianten binnen een bestek wordt geboden als de AD niet helemaal zeker weet of er nog andere manieren zijn waarmee een opdracht beter, efficiënter, innovatiever of met een betere prijs-kwaliteitverhouding kan worden uitgevoerd. Varianten hebben betrekking op de verschillende manieren waarop reacties op de uitnodiging tot inschrijving kunnen worden ingevuld. Inschrijvingsvarianten zijn onder strikte, door de voornoemde richtlijn gestelde voorwaarden toegestaan. Wanneer voor de mogelijkheid van varianten wordt gekozen, moeten de criteria en het beoordelingsplan daarvoor klaarliggen om de inschrijving te beoordelen.

In de aanbestedingsstukken (en aankondigingen) moet duidelijk vermeld worden of inschrijvingsvarianten al dan niet zijn toegestaan. Wanneer inschrijvingsvarianten zijn toegestaan, moet de AD met het volgende rekening houden:

- **Planning** – De mogelijkheid van inschrijvingsvarianten moet al in de planningsfase van de aanbesteding worden geregeld. Uit marktonderzoek moet blijken of het mogelijk is dat een contractant het ontwerpbestek uitvoert met andere dan de voorgestelde methoden. Zo ja, dan moet het bestek, als de AD openstaat voor deze mogelijkheid, dienovereenkomstig worden opgesteld.
- **Bestek** – Alleen wanneer het bestek op output of resultaat is gebaseerd, kan de AD voor de mogelijkheid van inschrijvingsvarianten kiezen.
- **Gunningscriteria en -methode** – De gunningscriteria moeten zo zijn opgesteld dat zowel de "beoogde" inschrijving als de "variant" aan de hand van dezelfde criteria kunnen worden beoordeeld. Van cruciaal belang is dat de gunningscriteria in de planningsfase van de aanbesteding grondig worden geëvalueerd. Het komt namelijk voor dat gunningscriteria ontoereikend zijn om een eerlijke, open en transparante beoordeling te garanderen en als de gunningscriteria in de planningsfase eenmaal zijn vastgelegd en bekendgemaakt, kunnen zij niet meer

worden aangepast. In uitzonderingsgevallen kan dit ertoe leiden dat de aanbesteding moet worden geannuleerd en opnieuw moet worden gestart.

Vereisten van artikel 24 van Richtlijn 2004/18/EG

- Voor inschrijvingsvarianten moet als gunningscriterium de economisch voordeligste inschrijving worden gehanteerd.
- De AD moet in de aanbestedingsstukken aangeven of varianten al dan niet zijn toegestaan.
- Indien de indiening van varianten wordt toegestaan, moet de AD een aantal minimumvereisten opstellen waaraan de varianten moeten voldoen.
- Uitsluitend varianten die aan deze minimumvereisten voldoen, mogen in overweging worden genomen.

Bestekcontrolelijst

Het bestek moet overeenkomen met:

- de businesscase;
- de in het PB bekendgemaakte aankondigingen;
- de aanbestedings- en plaatsingsstrategieën;
- de beoordelingsmethode.

Geldt voor het bestek in algemene zin dat het:

- bijdraagt aan de standaardisering en vereenvoudiging van leveringen en/of diensten?
- de concurrentie beperkt?
- de contractant de mogelijkheid biedt snel te beslissen om al dan niet in te schrijven?
- een drempel opwerpt voor alternatieve producten en/of nieuwe, geavanceerde technologie?
- innovatie bevordert?
- aansluit bij standaardbestekken die binnen de organisatie worden gebruikt?
- onderdelen bevat die beter door middel van een ander contract kunnen worden gerealiseerd?
- prioriteiten van de organisatie op de voorgrond stelt, bijvoorbeeld de plaatselijke kmo-strategie?
- inschrijvingen door consortiums toestaat?
- het verloop van de aanbestedingsprocedure beschrijft?
- door middel van stimuleringsmaatregelen betere prestaties wil bevorderen?
- vertrouwelijkheid en bescherming van gegevens waarborgt?
- een realistisch tijdschema voor de aanbesteding en de uitvoering bevat?
- een begin- en einddatum of contractduur en eventuele verlengingen vermeldt?
- zekerheid verschaft rondom volumen (of zijn die opgedeeld)?
- onderaanneming mogelijk maakt?
- een versiecontrolesysteem omvat?

Is het bestek:

- eenduidig voor dezelfde of vergelijkbare vereisten?
- duidelijk, volledig, en betrouwbaar, en nagezien?
- direct in een contract verwerkt?
- onbetwistbaar?
- niet gericht op irrelevante informatie?

Heeft de AD:

- advies ingewonnen bij belangrijke partners, belanghebbenden uit de sector, wettelijke belanghebbenden, plaatselijke gemeenschappen, de derde sector, vakbonden?
- gebruikersbehoeften, inclusief plaatselijke behoeften, geïnventariseerd?
- meegenomen hoe innovatie in de levering kan worden geïntegreerd?
- marktonderzoek verricht - zijn de geraamde kosten en tijdschema's voor de markt haalbaar?
- alternatieve leveringsmogelijkheden overwogen?

- een risicobeoordeling uitgevoerd en de verantwoordelijkheid voor de risicogevolgen goed geregeld?
- rekening gehouden met de gevolgen van een falende leverancier?
- vastgesteld wat moet worden aanbesteed en of daarmee aan klantbehoeften wordt voldaan?
- de resultaten van de raadpleging van markt en belanghebbenden en bedrijfsprioriteiten in de gebundelde opdracht verwerkt?
- het toepassingsgebied en het scala van vereiste goederen, diensten of werken vastgesteld?
- de selectie- en gunningscriteria inclusief weging, scoresysteem en methode vastgesteld (en schriftelijk onderbouwd)?
- ervoor gezorgd dat gunningscriteria voor iedereen duidelijk zijn?
- de selectie- en gunningscriteria getest?
- samenwerking met andere afnemers overwogen?
- ervoor gezorgd dat verklaringen aangaande belangen of belangenconflicten zijn afgegeven of zullen worden afgegeven (met name door adviseurs en leden van het evaluatiecomité)?
- verplichte of wenselijke onderdelen van het bestek overwogen en vastgesteld?
- kwesties aangaande maatschappelijk verantwoord ondernemerschap geregeld?
- een perceelsgewijze opdeling overwogen?
- zich ervan overtuigd dat financiële middelen beschikbaar zijn?
- een communicatieplan geïmplementeerd?
- voorzorgsmaatregelen getroffen om het bestek (en de begroting) op een geschikt tijdstip te "bevriezen"?

Is bij de toetsing van het actuele bestek:

- vastgesteld of de vereiste outputs en/of resultaten nauwkeurig zijn beschreven?
- vastgesteld of de klantvereisten nauwkeurig zijn beschreven?
- vastgesteld of er bepalingen zijn opgenomen die als inspiratie kunnen dienen voor toekomstige bestekken?

TOOLKIT 8 – OPDRACHTWIJZIGINGEN

Beschrijving van de toolkit:

In deze toolkit komen in de vorm van vragen en antwoorden kwesties aan de orde die zich voordoen als een opdracht kan worden gewijzigd of als aanvullende werken, diensten of leveringen direct aan een contractant kunnen worden gegund. Er worden voorbeelden van goede praktijken gegeven over hoe dit kan worden voorkomen door met name een betere planning en controle of door een nieuwe opdracht voor aanvullende vereisten concurrerend aan te besteden.

Wettelijke context:

Artikelen 30 en 31 (artikel 61 over aanvullende werken in concessies) van Richtlijn 2004/18/EG.

Veelgemaakte fouten:

AD's gaan er ten onrechte van uit dat wijzigingen die in de uitvoeringsfase noodzakelijk zijn, eenvoudigweg kunnen worden doorgevoerd door de bestaande opdracht te wijzigen of een opdracht voor aanvullende werken of diensten te gunnen aan de contractant die de lopende opdracht uitvoert, mits door dergelijke wijzigingen de waarde van de opdracht met niet meer dan 50 % toeneemt.

Goede praktijk:

Algemeen geldt dat de AD wezenlijke voorwaarden in de uitvoeringsfase van een opdracht niet mag wijzigen. Een dergelijke wijziging moet als de sluiting van een nieuw contract worden beschouwd, dat in principe opnieuw moet worden aanbesteed. Bij een opdrachtwijziging of een opdracht voor aanvullende werken of diensten kan het gaan om wijzigingen in het onderwerp of de aard van een opdracht, de prijs, de looptijd of de hoeveelheid werk. Opdrachten (of opdrachtwijzigingen) voor aanvullende werken of diensten kunnen uitsluitend rechtstreeks worden gegund (d.w.z. zonder voorafgaande aankondiging) wanneer aan alle voorwaarden van artikel 31, lid 4, onder a), van Richtlijn 2004/18/EG is voldaan. Het onderliggende beginsel is dat wijzigingen waardoor de opdracht qua waarde, tijdschema of toepassingsgebied (volume, onderwerp of aard) zo verandert dat de oorspronkelijke aanbesteding een andere uitkomst had kunnen hebben, als "materieel" moeten worden aangemerkt en dat de opdracht derhalve opnieuw moet worden aanbesteed als een nieuwe opdracht voor aanvullende werken, diensten of leveringen.

Aanvullende werken of diensten zijn alleen toegestaan in onvoorziene omstandigheden. Onvoorziene omstandigheden moeten zeer strikt worden uitgelegd en moeten worden gerechtvaardigd.

Tijdens de aanbestedingscyclus kunnen een aantal **maatregelen** helpen het risico van wijzigingen of opdrachten voor aanvullende werken of diensten te ondervangen. Deze maatregelen hoeven niet voor alle gevallen van toepassing te zijn. De AD moet elke maatregel bekijken en bepalen welke relevant zijn, bijvoorbeeld:

- een gateway review om te toetsen of alle voor de plaatsing van de opdracht noodzakelijke studies en onderzoeken zijn verricht;
- bevroering van het bestek en de begroting in de planningsfase van de aanbesteding;

- in de oorspronkelijke opdracht de mogelijkheid van aanvullende werken, diensten of leveringen en toepasselijke prijzen in de inschrijvingsfase vastleggen;
- het gebruik van standaard pro-formacontracten met clausules waarin wijzigingen en jaarlijkse prijsregelingen zijn vastgelegd;
- formele procedures waarbij schriftelijk wijzigingen moeten worden onderbouwd en worden goedgekeurd door het senior management van de AD en/of het evaluatiecomité.

Een zorgvuldige AD moet bij een opdracht voor werken bijvoorbeeld het noodzakelijke geotechnische onderzoek verrichten om op voorhand inzicht te krijgen in de grondcondities. Dit risico kan ook worden afgewenteld op de contractant, maar de inschrijvers moeten in dat geval wel voldoende tijd krijgen om eigen onderzoek te doen en dienovereenkomstig een inschatting te maken van risico en prijs. Een zorgvuldige AD zorgt voor alle benodigde bouwvergunningen en goedkeuringen voordat de werken aanvangen. Te laat verkregen vergunningen en goedkeuringen kunnen nooit als onvoorziene omstandigheid worden aangevoerd om de rechtstreekse gunning van aanvullende werken te rechtvaardigen.

Een goede planning is de beste manier om materiële wijzigingen in de uitvoeringsfase te voorkomen: zorg dat alle noodzakelijke studies zijn verricht alvorens de opdracht te plaatsen, kies een geschikte aanbestedingsprocedure en hanteer een contractvorm met een passende prijsstelling, stimuleringsmaatregelen en risico-overdracht. Eventueel noodzakelijke aanvullende werken, diensten of leveringen moeten door middel van noodplannen worden ondervangen. Wees voorbereid op de mogelijkheid zo nodig een nieuwe concurrerende opdracht voor dergelijke "extra's" te plaatsen.

Vraag en antwoord

V.1. Wanneer kan een AD in de uitvoeringsfase een opdracht voor aanvullende werken of diensten rechtstreeks gunnen?

A.1. Artikel 31 van Richtlijn 2004/18/EG schrijft de omstandigheden voor waarin een AD de procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking van een AO kan gebruiken om aanvullende werken, diensten of leveringen rechtstreeks te gunnen. Hierbij moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan (artikel 31, lid 4).

- a) Voor aanvullende werken of diensten die noch in het aanvankelijk gegunde ontwerp noch in de oorspronkelijke overeenkomst waren opgenomen en die als gevolg van onvoorziene omstandigheden voor de uitvoering van het werk of het verlenen van de dienst zoals deze daarin zijn beschreven, noodzakelijk zijn geworden, mits zij worden gegund aan de ondernemer die dit werk uitvoert of deze dienst verleent:
- wanneer deze aanvullende werken of diensten uit technisch of economisch oogpunt niet los van de oorspronkelijke opdracht kunnen worden uitgevoerd zonder overwegende bezwaren voor de AD's; of
 - wanneer deze werken of diensten, hoewel zij van de uitvoering van de oorspronkelijke opdracht kunnen worden gescheiden, voor de voltooiing ervan strikt noodzakelijk zijn.

Het totale bedrag van de voor de aanvullende werken, diensten of leveringen geplaatste opdrachten mag echter niet hoger zijn dan 50 % van het bedrag van de hoofdopdracht.

Aan al deze gezamenlijke voorwaarden (d.w.z. i) "onvoorzien", ii) "niet gescheiden" of indien gescheiden "strikt noodzakelijk", en iii) niet hoger dan 50 % van het bedrag van de oorspronkelijke contractwaarde) moet voldaan zijn om de rechtstreekse gunning van aanvullende werken of diensten te kunnen rechtvaardigen. De in Richtlijn 2004/18/EG gemaakte uitzonderingen moeten strikt worden geïnterpreteerd.

- b) In geval van nieuwe werken of diensten, bestaande uit de herhaling van soortgelijke werken of diensten die door dezelfde AD's worden toevertrouwd aan de ondernemer waaraan een oorspronkelijke opdracht werd gegund, mits deze werken of deze diensten overeenstemmen met een basisproject dat het voorwerp vormde van de oorspronkelijke opdracht die overeenkomstig de openbare of niet-openbare procedures is geplaatst. De mogelijkheid deze procedure toe te passen wordt reeds bij de uitschrijving van de aanbesteding van het eerste deel vermeld, en het totale voor de volgende werken of diensten geraamde bedrag wordt door de AD's in aanmerking genomen bij de berekening van de geraamde waarde van de opdracht. Van deze procedure kan slechts gedurende een periode van drie jaar volgende op de oorspronkelijke opdracht gebruik worden gemaakt.

AD's die zich op artikel 31 willen beroepen, moeten zich ervan vergewissen dat de uitzonderlijke omstandigheden overeenkomen met die uit de richtlijn.

V.2. Is het mogelijk in de aanbestedingsstukken voorzieningen voor toekomstige wijzigingen te treffen?

A.2. De AD kan in de aanbestedingsstukken uitdrukkelijk de mogelijkheid van toekomstige wijzigingen in de voorwaarden van de oorspronkelijke opdracht voorzien. Een clause hierover moet op een duidelijke, nauwkeurige en eenduidige wijze worden opgesteld en vermelden wat het toepassingsgebied en de aard van de mogelijke wijzigingen zijn en de voorwaarden waaronder de clause mag worden toegepast. Vage of onnauwkeurige clauses of clauses die een AD de mogelijkheid geven willekeurige wijzigingen door te voeren, zijn ongeldig.

V.3. Wanneer kan een opdracht zonder wezenlijk te veranderen worden gewijzigd en hoe werkt dat in de praktijk?

A.3. In principe kan een overheidsopdracht niet worden gewijzigd, tenzij dat op grond van Richtlijn 2004/18/EG of de desbetreffende jurisprudentie is toegestaan.

Los van de eerder beschreven situaties (d.w.z. aanvullende werken of diensten en een passende wijzigingsclause), zijn materiële wijzigingen in opdrachten zonder een nieuwe aanbestedingsprocedure op grond van Richtlijn 2004/18/EG en de bestaande jurisprudentie niet toegestaan. De mogelijkheid om na de ondertekening van het contract wijzigingen aan te brengen, is op dezelfde wijze beperkt als in de periode tussen de AO en de gunning. Wijzigingen die na de ondertekening van het contract worden aangebracht, kunnen beschouwd worden als een poging Richtlijn 2004/18/EG te omzeilen. Houd altijd de volgende leidraden in gedachten:

- De beginselen van gelijke behandeling en transparantie moeten gedurende de gehele looptijd van de opdracht worden gerespecteerd (van het begin tot het einde).
- De AD is gebonden aan de bepalingen in de aanbestedingsstukken.

- Voor materiële opdrachtwijzigingen is een nieuwe aanbestedingsprocedure nodig.
- De AD kan na de ondertekening van het contract wijzigingen aanbrengen, maar alleen na advies te hebben ingewonnen over de juridische gevolgen hiervan.

De hamvraag is nu: wat is een materiële wijziging?

V.4. Welke drie tests bepalen of een wijziging materieel is?

A.4. Een opdrachtwijziging is materieel als deze overeenkomt met een of meer van de volgende resultaten:

- De wijziging zou gevolgen hebben gehad voor de uitslag van de gunning van de oorspronkelijke opdracht door de AD. Wanneer tijdens de looptijd van de opdracht wijzigingen worden doorgevoerd die andere inschrijvers gemotiveerd zou hebben in te schrijven of waardoor de AD een andere inschrijving had kunnen kiezen, dan moeten de wijzigingen als materieel worden beschouwd en zijn zij niet toegestaan.
- De wijziging resulteert in een aanzienlijke kwantitatieve en kwalitatieve uitbreiding van de opdracht met elementen die ten tijde van de aanbesteding niet werden gevraagd.
- Wijzigingen leiden tot een verschuiving in de economische afweging ten gunste van de private partij op een wijze die oorspronkelijk niet was voorzien.

In alle voornoemde gevallen zijn de wijzigingen materieel en derhalve verboden. Er is inmiddels veel jurisprudentie over dit onderwerp beschikbaar. De AD moet hiermee rekening houden en bij twijfel juridisch advies inwinnen.

De voornoemde jurisprudentie is gebaseerd op de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie. Richtlijn 2014/24/EU regelt de voorschriften voor wijzigingen, inclusief materiële wijzigingen.

V.5. Wat zijn onvoorziene omstandigheden?

A.5. Onvoorziene omstandigheden zijn omstandigheden die een zorgvuldige AD redelijkerwijs bij aanvang niet had kunnen voorzien en die niet aan handelingen van de AD kunnen worden toegeschreven, zoals slechte planning (zie de zaken T-540/10 en T-235/11, *Spanje tegen Commissie*). Deze test moet strikt worden toegepast. Onvoorziene omstandigheden moeten per geval worden beoordeeld, maar kunnen (onder andere) het volgende omvatten:

- nieuwe wet- en regelgeving (afhankelijk van het geval);
- staking.

V.6. Wanneer is het 50 %-criterium van toepassing?

A.6. Artikel 31 van Richtlijn 2004/18/EG regelt een specifieke situatie waarin de procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking van een AO (met andere woorden: rechtstreekse onderhandelingen) kan worden gebruikt. Het plafond van 50 % van de waarde van de oorspronkelijke opdracht heeft in de richtlijn de functie van een voorbehoud. De AD kan zich uitsluitend op het 50 %-criterium beroepen als sprake is van onvoorziene omstandigheden, deze goed zijn onderbouwd en de reden wordt gegeven waarom een nieuwe aanbesteding niet mogelijk is. Het is aan de AD aan te tonen dat sprake is van onvoorziene omstandigheden en dat die niet aan handelingen van de AD kunnen worden toegeschreven.

V.7. Zijn opties de beste oplossing voor aanvullingen binnen de opdracht?

A.7. Een manier om aanvullingen op een opdracht achteraf te voorkomen, is deze al in een vroeg stadium als optionele aanvullende werken, diensten of leveringen op te nemen. De richtlijn biedt de mogelijkheid om opties in de opdracht te verwerken, maar die moeten duidelijk worden gespecificeerd, berekend, geprijsd en beoordeeld als onderdeel van de oorspronkelijke opdracht. Een optie is een recht van de AD om aanvullende goederen, werken of diensten aan te kopen. Een optie kan zowel het recht inhouden andere of meerdere werken, diensten of leveringen aan te kopen als het recht de lopende opdracht uit te breiden. De optie moet duidelijk beschreven zijn in de aanbestedingsstukken. De optie moet door de inschrijvers worden geprijsd en berekend worden aan de hand van het totale volume waarop de gunning betrekking heeft. Wanneer een wijziging niet onder een optie valt, dan kan deze wijziging uitsluitend worden aangebracht als zij niet-materieel is. Ook in dit geval moet de AD nagaan of artikel 31 van Richtlijn 2004/18/EG van toepassing is. De richtlijn staat alleen wijzigingen toe als die door een optie mogelijk worden gemaakt en die optie dienovereenkomstig geprijsd is. Indien vergeleken met de oorspronkelijke opdracht sprake is van een materiële wijziging, moet de opdracht opnieuw worden aanbesteed. Een goede praktijk is opties te gebruiken om aanvullende opdrachten mogelijk te maken. Opties moeten in de totale opdrachtwaarde worden meegenomen.

V.8. Hoe moeten wijzigingen worden goedgekeurd en onderbouwd?

A.8. Zowel in de interne procedures van de AD als in de opdrachten zelf moet de methode voor het goedkeuren en onderbouwen van wijzigingen worden beschreven. In opdrachten moet een clause omtrent wijzigingen (varianten) zijn opgenomen, waarin de manier waarop een wijziging moet plaatsvinden, wordt uitgelegd. Normaal gesproken kunnen wijzigingen door de contractbeheerder worden voorgesteld en goedgekeurd. Bij een bouwopdracht zou dat de architect of ingenieur zijn. Hij moet een variant bestellen met een standaardformulier dat door de opmeter moet worden beoordeeld. In de opdracht moet een bepaling zijn opgenomen waardoor de contractant de mogelijkheid heeft de waarde van de variant te betwisten. Voor dienstencontracten moeten vergelijkbare controlemiddelen beschikbaar zijn. Het is een goede praktijk voor alle wijzigingen met een meerprijs boven bepaalde drempels goedkeuring te vragen aan het senior management van de AD.

TOOLKIT 9 – NALEVINGSCONTROLELIJST

Beschrijving van de toolkit:

Hier volgt een eindcontrolelijst met belangrijke elementen die vaak achteraf worden gecontroleerd om na te gaan of bij de plaatsing van een overheidsopdracht aan de minimale verplichtingen is voldaan.

Controlelijst

Planningsfase

- 1) Moest de opdracht in het PB worden bekendgemaakt, maar is dat niet gebeurd?
- 2) Is de opdracht kunstmatig gesplitst om niet aan de eis van bekendmaking van de AO in het PB te hoeven voldoen?
- 3) Is de opdrachtwaarde bewust of onbewust lager geraamd dan de daadwerkelijke prijs van de opdracht - met name wanneer de begroting net onder de in de richtlijn gestelde drempel valt, terwijl de daadwerkelijke prijs van de opdracht boven de drempel ligt?
- 4) Indien de AD een opdracht rechtstreeks zonder aankondiging heeft gegund - bijvoorbeeld een IIB-dienstenopdracht volgens Richtlijn 2004/18/EG (lijst van diensten die niet hoeven te worden aanbesteed), controleer dan op grensoverschrijdende belangen. Zou inschrijving voor ondernemers uit andere lidstaten in dat geval interessant zijn?
- 5) Kan voor opdrachten onder de drempel onderbouwd worden dat de nationale wetgeving inzake de plaatsing van overheidsopdrachten is overtreden?
- 6) Indien de opdracht is gegund door toepassing van de procedure van gunning door onderhandelingen zonder bekendmaking, kan dan een van de geoorloofde gevallen (artikel _ 31 van Richtlijn 2004/18/EG) worden gerechtvaardigd?
- 7) Indien de opdracht is gegund door toepassing van de procedure van gunning door onderhandelingen met bekendmaking van een AO of van een concurrentiegerichte dialoog, is dan aan de toepasselijke voorwaarden (artikel 30 van Richtlijn 2004/18/EG) voor het gebruik van deze procedures voldaan?
- 8) Is een uitzondering of spoed aangevoerd om aankondiging te ontlopen, de concurrentie te beperken en/of procedures te versnellen terwijl geen sprake was van onvoorziene omstandigheden die buiten de macht van de AD lagen?
- 9) Indien een concurrentiegerichte dialoog is toegepast, kan de complexiteit dan onderbouwd worden (artikel 29 van Richtlijn 2004/18/EG) op grond van de technische, juridische en/of financiële aard van de opdracht?
- 10) Is in een passende fase van het proces een evaluatiecomité ingesteld en zijn door dit comité of door het senior management van de AD belangrijke stappen in het proces goedgekeurd?
- 11) Sloot de samenstelling van het evaluatiecomité aan bij het onderwerp van de opdracht en hebben alle leden een verklaring aangaande belangenconflicten ondertekend?

- 12) Zijn de resultaten van de raadpleging van de markt en belanghebbenden, de bedrijfsprioriteiten van de organisatie en de concurrentiewaarborging in de gebundelde opdracht verwerkt?

Aankondigings- en inschrijvingsfase

- 13) Zijn de in Richtlijn 2004/18/EG gespecificeerde minimumtermijnen in acht genomen (afhankelijk van de vraag of een vooraankondiging is bekendgemaakt)?
- 14) Zijn alle verplichte onderdelen (bijlage VII A van Richtlijn 2004/18/EG) in de AO opgenomen?
- 15) Is de aanwending van EU-financiering in de AO vermeld (dit is niet verplicht, maar wordt wel als goede praktijk gezien voor door de EU gefinancierde projecten)?
- 16) Wordt in de AO of hieraan gerelateerde stukken duidelijk vermeld aan de hand van welke criteria geschikte inschrijvers zullen worden geselecteerd en de inschrijvingen zullen worden beoordeeld?
- 17) Wanneer de opdracht aan de inschrijver met de economisch voordeligste inschrijving zal worden gegund, zijn dan wegingen voor de gunningscriteria in de AO of hieraan gerelateerde stukken opgenomen of, als dat niet mogelijk was, zijn de opgenomen criteria dan in aflopende volgorde van belangrijkheid gerangschikt?
- 18) Indien relevant en mogelijk, is in de technische specificaties dan rekening gehouden met toegankelijkheidscriteria voor gehandicapten (artikel 23, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG)?
- 19) Bieden de technische specificaties alle inschrijvers gelijke kansen op deelname, zonder ongerechtvaardigde belemmeringen voor mededinging (artikel 23 van Richtlijn 2004/18/EG), bijvoorbeeld door te vermijden dat alleen nationale normen verplicht worden gesteld zonder daarbij de mogelijkheid van gelijkwaardige normen te vermelden?
- 20) Worden varianten toegestaan en is dit in de AO vermeld?
- 21) Worden de criteria voor de economisch voordeligste inschrijving toegepast en is dit in de AO vermeld?
- 22) Zijn voor niet-openbare procedures ten minste vijf ondernemingen (drie voor de concurrentiegerichte dialoog en de procedure van gunning door onderhandelingen met bekendmaking) geselecteerd en gelijktijdig schriftelijk uitgenodigd (artikel 44, lid 3, van Richtlijn 2004/18/EG) om inschrijvingen in te dienen, te onderhandelen of aan de dialoog deel te nemen?
- 23) Zijn informatieverzoeken van alle inschrijvers gelijk behandeld binnen de termijnen van Richtlijn 2004/18/EG (binnen zes dagen na het verzoek en ten minste zes dagen voor de uiterste datum waarop inschrijvingen kunnen worden ingediend)?
- 24) Zijn alle inschrijvingen tegelijk geopend in aanwezigheid van minimaal twee leden van het evaluatiecomité, zijn zij correct geregistreerd en zijn inschrijvingen die na de sluitingsdatum/het sluitingstijdstip zijn ontvangen, afgewezen?

Selectiefase

- 25) Wanneer een niet-openbare procedure, gunning door onderhandelingen met bekendmaking of een concurrentiegerichte dialoog wordt toegepast en het aantal uit

te nodigen deelnemers na voorselectie moet worden beperkt, zijn de voorselectiecriteria dan in de AO of hieraan gerelateerde stukken opgenomen en zijn het minimum en maximum aantal voor te selecteren deelnemers dan opgenomen?

- 26) Waren de toegepaste criteria voor het selecteren van kandidaten die in staat zijn de opdracht uit te voeren, beperkt tot door de richtlijn toegestane criteria, bijvoorbeeld persoonlijke situatie, financiële draagkracht, technische bekwaamheid, relevante ervaring, expertise en competentie?
- 27) Werden uitsluitend de criteria toegepast die in de voorschriften voor de inschrijvers en de AO stonden?
- 28) Zijn de selectiecriteria op een eerlijke en gelijke wijze op de verschillende kandidaten toegepast?
- 29) Als een aantal kandidaten in de selectiefase is afgewezen, waren de redenen daarvoor dan gerechtvaardigd?

Gunningsfase

- 30) Is het evaluatiecomité niet discriminerend te werk gegaan bij de beoordeling volgens de in de AO of hieraan gerelateerde stukken beschreven methode voor de gunning van een opdracht?
- 31) Werden uitsluitend de gunningscriteria voor de beoordeling van de inschrijvingen en de bijbehorende wegingen toegepast die in de voorschriften voor de inschrijvers en de AO stonden?
- 32) Indien een niet-openbare procedure, gunning door onderhandelingen of een concurrentiegerichte dialoog is toegepast, zijn dan in de voorselectiefase gehanteerde criteria in de beoordelingsfase opnieuw gebruikt?
- 33) Indien de opdracht gegund is op basis van de economisch voordeligste inschrijving, hielden de gunningscriteria dan verband met het onderwerp van de opdracht (bijv. kwaliteit, prijs, technische waarde, esthetische, functionele en milieugerelateerde kenmerken, gebruikskosten, rentabiliteit, klantenservice, leveringschema) en niet met de capaciteiten van de inschrijvers?
- 34) Indien inschrijvingen zijn afgewezen omdat zij ongewoon laaggeprijsd zouden zijn, is dan aan de voorwaarde voldaan dat de AD schriftelijk uitleg heeft gevraagd over relevant geachte onderdelen van de inschrijving (artikel 55 van Richtlijn 2004/18/EG) die de ongewoon lage inschrijvingsprijs kunnen rechtvaardigen?
- 35) Zijn alle belangrijke beslissingen over de opdracht duidelijk schriftelijk onderbouwd en bestaat er in het bijzonder een volledig evaluatieverslag dat door alle leden van het evaluatiecomité is ondertekend?
- 36) Is de opdracht daadwerkelijk gegund aan de door het evaluatiecomité gekozen inschrijver?
- 37) Is de uiteindelijke gunning van de opdracht binnen 48 dagen na de ondertekening van het contract in het PB bekendgemaakt?
- 38) Zijn alle niet-gekozen inschrijvers binnen het betreffende tijdschema van de juiste informatie voorzien en is een opschortende termijn toegepast voorafgaand aan de contractondertekening?

39) Zijn door inschrijvers klachten ingediend of zijn zij bij de AD of een andere betrokken instantie in beroep gegaan en bestonden daar redenen voor?

Uitvoeringsfase

40) Indien aanvullende werken, diensten of leveringen zonder concurrentie zijn gegund, waren dan alle toepasselijke voorwaarden (artikel 31, lid 4, van Richtlijn 2004/18/EG) van toepassing: i) "onvoorzien" door de AD, ii) "niet gescheiden" of indien gescheiden "strikt noodzakelijk", en iii) aanvullende waarde niet hoger dan 50 % van de oorspronkelijke contractwaarde?

41) Indien aanvullende werken, diensten of leveringen gegund zijn door onderhandelingen zonder bekendmaking, zou de gezamenlijke waarde van de oorspronkelijke opdracht en de opdracht voor aanvullende werken of diensten dan boven de in de richtlijn gestelde drempel komen?

42) Zijn er op dusdanige wijze beperkingen aan het toepassingsgebied van het project gesteld of overeengekomen tijdschema's aangepast dat de oorspronkelijke beslissing om de opdracht aan de contractant te gunnen in twijfel kan worden getrokken?

TOOLKIT 10 – NUTTIGE LINKS

De website van DG GROW over de plaatsing van overheidsopdrachten binnen de EU is de primaire informatiebron over dit onderwerp:

http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/index_en.htm

Thans geldende regels, drempels en leidraden:

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Toelichting - raamovereenkomsten:

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/explan-notes/classic-dir-framework_en.pdf

Standaardformulieren die voor de Europese overheidsaanbestedingen worden gebruikt, zijn online toegankelijk via eNotices:

<http://simap.europa.eu/enotices/changeLanguage.do?language=nl>

Op de Simap-website staan veel nuttige bronnen over de plaatsing van overheidsopdrachten, inclusief sjablonen voor bekendmakingen en belangrijke documenten:

<http://simap.ted.europa.eu/>

De gemeenschappelijke woordenlijst overheidsopdrachten (CPV) is inclusief toelichtingen en codes te vinden op:

<http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

Wetteksten:

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=nl>

Richtlijn 2004/18/EG:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:nl:PDF>

Richtlijn 2014/24/EU:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>

<http://uk.practicallaw.com/6-422-3174>

<http://gettingthedealthrough.com/books/33/public-procurement/>

Links naar regionaal beleid en plaatsing van overheidsopdrachten:

http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/

Verordening (EU) nr. 1303/2013:

http://ec.europa.eu/regional_policy/nl/information/legislation/regulations/

<http://europeanfundingnetwork.eu/policy/procurement>

<http://admin.interact->

[eu.net/downloads/1909/Public_procurement_in_IPA_cross_border_cooperation_programmes_with_EU_Member_States_in_shared_management.pdf](http://admin.interact-eu.net/downloads/1909/Public_procurement_in_IPA_cross_border_cooperation_programmes_with_EU_Member_States_in_shared_management.pdf)

Groene overheidsopdrachten en milieu:

http://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

<http://ec.europa.eu/environment/eia/home.htm>

<http://ec.europa.eu/environment/newprg/>

<http://www.iclei-europe.org/topics/sustainable-procurement>

<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/116601/0053331.pdf>

Innovatie bij de plaatsing van overheidsopdrachten:

<https://www.innovation-procurement.org/>

<http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/innovation-procurement>

Forum over overheidsopdrachten / PPI-platform:

<https://procurement-forum.eu/>

Overige leidraden voor de plaatsing van overheidsopdrachten - praktische aspecten hiervan:

OESO en beginselen betreffende de integriteit bij de plaatsing van overheidsopdrachten:

<http://www.oecd.org/gov/ethics/public-procurement.htm>

<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

<http://www.eib.org/epc/resources/epc-procurement-and-cd-public.pdf>

<http://www.procurementportal.com/>

<http://www.etenders.gov.ie/generalprocguide.aspx>

<http://www.scotland.gov.uk/Topics/Government/Procurement>

Voorbeeld van een prekwalificatievragenlijst:

http://www.wandsworth.gov.uk/downloads/file/4441/template_pqq

Woord van dank

Dit document is opgesteld onder toezicht van een werkgroep waarin vertegenwoordigd waren: de directoraten-generaal van de Europese Commissie die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI) (te weten het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling, het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie, het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling en het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij), het directoraat-generaal Interne Markt, Industrie, Ondernemerschap en Midden- en Kleinbedrijf en de Europese Investeringsbank.

Waar zijn EU-publicaties verkrijgbaar?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

KN-02-15-758-NL-N



Publicatiebureau

ISBN 978-92-79-51746-4
doi:10.2776/909618