

Bij die afweging spelen onder meer de volgende zaken een rol:

- omvang van de opdracht;
- transactiekosten aanbestedende dienst en inschrijvers;
- aantal potentiële inschrijvers;
- gewenst eindresultaat;
- complexiteit van de opdracht;
- type opdracht/betrokken sector.

3.4.1 Karakter van de markt

Kennis van het karakter van de markt, in termen van het aantal potentiële aanbieders en de mate van concurrentie, is bepalend voor de te volgen strategie en toe te passen tactiek, waaronder de te kiezen aanbestedingsprocedure. In het kader van proportionaliteit is het van belang die aanbestedingsprocedure te kiezen die het best past bij het betreffende type markt. Bij een markt met veel (gelijke) concurrenten past een andere procedure dan bij een markt met slechts enkele aanbieders. Ook andere verschillen, zoals geografische, kunnen een rol spelen. Zo kan hetzelfde type markt in de ene regio een andere procedure vergen dan in een andere regio. In alle gevallen moet dus sprake zijn van maatwerk.

3.4.2 Gangbare procedures

Boven de grens van Europees aanbesteden is een aantal procedures mogelijk, waarvan de openbare en niet-openbare procedure de bekendste en meest gebruikte zijn. Onder de grens voor Europees aanbesteden bestaan in principe geen wettelijk voorgeschreven procedures. Zowel boven als onder de drempel is het van belang dat een procedure wordt gekozen, die aansluit bij het onderwerp van de betreffende aanbesteding, afgezet tegen het karakter van de markt waarin potentiële inschrijvers opereren (zie §3.4.1). Dat is niet te kwantificeren in een vast bedrag: bedragen kunnen echter wel nuttig zijn om te bepalen in welke richting kan worden gedacht.

Het is goed om bij de keuze voor een procedure de (administratieve) lasten die deze keuze met zich brengt voor zowel de aanbestedende dienst als de inschrijvers in ogenschouw te nemen.⁶ Gelet op deze (administratieve) lasten lijkt de één op één gunning of gunning uit de hand voor 'kleine opdrachten' het meest geschikt. Bij repeterende kleine opdrachten kan een raamovereenkomst (zie ook §3.3.3) een effectief en efficiënt middel zijn. De drempelbedragen van leveringen en diensten enerzijds en werken anderzijds verschillen fors van elkaar. Het is daarom wenselijk bij de keuze voor de procedure dit verschil in drempelbedragen ook mee te laten wegen. Wat een 'kleine opdracht' is, moet in eerste instantie beoordeeld worden aan de hand van de afwegingen genoemd in de inleidende tekst bij §3.4. In algemene zin kan voor de waarde van een 'kleine opdracht' voor leveringen en diensten gedacht worden aan opdrachten tot € 40.000 á € 50.000, voor werken wordt een bagatel (zijnde een bedrag waaronder sowieso de één op één gunning gehanteerd mag worden) tot € 150.000 als reëel beschouwd. De waarde van een 'kleine opdracht' voor leveringen en diensten is, vanwege het verschil in de drempels, dus geringer dan die voor werken. Tot de Europese drempel voor leveringen en diensten en tot een bedrag van € 1.500.000 voor werken wordt een meervoudig onderhandse procedure proportioneel geacht.

Zoals eerder aangegeven, kunnen bedragen nuttig zijn om te bepalen in welke richting kan worden gedacht. Onderstaande balkjes bieden daar een handvat voor. In deze schema's is geen rekening gehouden met opdrachten met een grensoverschrijdend belang. Bij dergelijke opdrachten kan het al bij lagere waarden noodzakelijk zijn nationaal openbaar aan te besteden. Los van de algemene kaders die worden weergegeven in deze balkjes blijft het uiteraard belangrijk om altijd te kijken naar de concrete situatie.

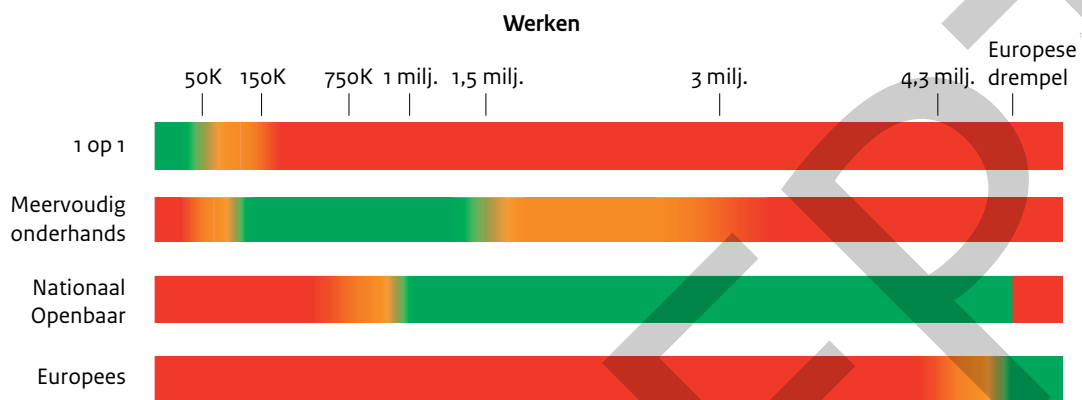
⁶ Zie ook artikel 1.6 van de Aanbestedingswet. Deze is ook van toepassing op de paragrafen 3.5.2 en 3.5.4.

Onderstaande balkjes geven aan op welke wijze voorschrift 3.4 A in beginsel wordt uitgevoerd.⁷



De opdrachten van bouwkundige of civieltechnische aard, die onder het begrip 'werken' vallen, zijn zeer divers van aard, variërend van het plaatsen van elektrische installaties, schilder- of isolatiewerkzaamheden aan gebouwen tot aan de uitvoering van complexe infrastructurele werken. Zo kunnen als hoofdcategorieën activiteiten worden genoemd installatietechniek, burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U) en grond-, water- wegebouw (GWW). Daarbinnen is nog de nodige nuanciering mogelijk, alleen al naar nieuwbouw, reconstructie en onderhoud. Naast de andere in § 3.4 genoemde aspecten zal de omvang aan type werkzaamheden per onderliggende branche dan ook van invloed zijn op de proportionele keuze van een procedure.

⁷ Voor opdrachten in de categorie "sociale en andere specifieke diensten" geldt in afwijking van de reguliere grensbedragen voor Europees aanbesteden een drempelbedrag van €750.000,-; voor deze categorie diensten dienen de bedragen bij de balkjes Leveringen/Diensten decentrale overheid met een factor drie vermenigvuldigd te worden. Voor concessieopdrachten kan worden aangesloten bij de balkjes Werken, net zoals voor speciale-sectorbedrijven al *mutatis mutandis* kon worden aangesloten bij de balkjes Leveringen/diensten Decentrale overheid en Werken.



Voorschrift 3.4 B:

Bij een meervoudig onderhandse procedure onder de Europese aanbestedingsdrempel wordt de aanbestedende dienst ten minste drie en ten hoogste vijf inschrijvers uit tot het doen van een inschrijving.

Is sprake van een meervoudig onderhandse procedure onder de drempel, dan is het over het algemeen gebruikelijk en ook voldoende, om tussen 3 en 5 ondernemers hiervoor uit te nodigen. Meer ondernemers uitnodigen betekent dat er ook meer aan het werk gezet worden om een offerte te maken, hetgeen de transactiekosten verhoogt. Los van deze algemene kaders blijft het uiteraard belangrijk om altijd te kijken naar de concrete situatie. Voor de keuze van bijvoorbeeld een leverancier van een zeer eenvoudig te definiëren product, waar vele aanbieders voor zijn, kan het goed zijn, dat je drie ondernemers uitnodigt (meervoudig onderhands) en zonder vereisten gunt op laagste prijs. Bij een aanbesteding van bijvoorbeeld een complex of een zeer gevoelig liggend product of dienst (bijvoorbeeld bedrijfsgezondheidszorg), kunnen wellicht meer ondernemers worden uitgenodigd of kan een openbare aanbesteding worden gehouden, en kunnen naast de prijs andere, misschien nog wel belangrijkere, criteria worden gehanteerd. Bij het kiezen voor een openbare procedure dient te worden gerealiseerd dat de transactiekosten over het algemeen aanmerkelijk hoger liggen, onder andere doordat meerdere inschrijvers dezelfde (inschrijf)kosten maken. Wanneer voor een openbare danwel niet-openbare procedure wordt gekozen is het belangrijk om in te schatten hoeveel inschrijvers/gedagdigden er zich ongeveer op de betreffende markt bevinden die geïnteresseerd zouden kunnen zijn in deze opdracht. Zijn dat er minder dan circa 10, dan kan het verdedigbaar zijn om een openbare aanbesteding te doen, maar andere procedures blijven uiteraard ook een optie.

De aanbesteding van een regulier asfalt-ringswerk op basis van een (traditioneel) Standaard RAW-bestek waarbij wordt gegund op de laagste prijs leent zich eerder voor een openbare procedure. Ook al zijn er relatief veel aanbieders in deze markt: door de sterk gestandaardiseerde wijze van offerte-uitvraag is de inspanning die van potentiële inschrijvers wordt gevraagd beperkt. In geval van een vraagspecificatie waarbij een reconstructie van een weg door middel van een 'design en constructcontract' innovatie in de markt wordt gezet, zal het dan weer eerder voor de hand liggen te kiezen voor een niet-openbare procedure.

De architectenbranche is een branche met een relatief groot aantal aanbieders. In deze branche is het dan ook gebruikelijk om een niet-openbare procedure toe te passen, waarbij in de eerste fase de inspanningen van gedagdigden beperkt zijn, en pas in de tweede fase van de aanbesteding een beperkt aantal (meestal 5) partijen gevraagd wordt om een nadere uitwerking te geven op basis waarvan uiteindelijk de opdracht wordt gegund.

Zijn het er (veel) meer dan 10 en/of is sprake van een bijzondere inspanning voor de potentiële inschrijvers (bijvoorbeeld de uitwerking van een ontwerp), dan kan de inspanning die een inschrijver moet leveren om een offerte uit te brengen, versus de kans dat hij de opdracht gegund krijgt uit balans raken. Hierdoor kan het zijn dat veel potentiële inschrijvers/gedagiden afhaken en dat is ook niet in het belang van de aanbestedende dienst. In een dergelijk geval ligt een niet-openbare procedure meer in de rede. Het is daarbij overigens zonder meer toegestaan om méér dan 5 gedagiden door te laten gaan naar de tweede fase van de niet-openbare aanbestedingsprocedure, maar ook hier dienen de baten en lasten goed tegen elkaar te worden afgewogen. Wat hierbij proportioneel is, kan per branche verschillen. Voor wat betreft de selectie: zie ook §3.5.3.

3.4.3 Minder gangbare procedures

Naast de algemeen bekende procedures voorziet de regelgeving voor specifieke situaties, onder nader omschreven voorwaarden, in toepassing van andere procedures, zoals de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling, de procedure van het innovatiepartnerschap, de procedure voor sociale en andere specifieke diensten⁸, het dynamisch aankoopstelsel en de prijsvraag. De keuze voor een dergelijke procedure wordt met name ingegeven door de wens van de aanbestedende dienst om inbreng over mogelijke oplossingsrichtingen uit de markt te genereren en wordt dan ook pas na een gedegen afweging ingezet. De procedure van de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling of de procedure van het innovatiepartnerschap kan toegepast worden als er niet kan worden voorzien in de behoefte van de aanbestedende dienst zonder aanzienlijke aanpassing van gemakkelijk beschikbare oplossingen, dan wel omdat het een innovatieve oplossing betreft die nog niet in de markt beschikbaar is.

Het objectief en transparant doorlopen van deze procedures vraagt een zwaardere inspanning van zowel de aanbestedende dienst als marktpartijen dan de gangbare procedures. Het voorwerk voor een aanbesteding (het schrijven van de uitgangspunten en de te realiseren doelstellingen) blijft hetzelfde, maar de procedure op zich kent een langere doorlooptijd en vraagt naast (soms tijdrovend) overleg met marktpartijen ook een uitgebreide en gedegen verslaglegging. Dit leidt tot hogere transactiekosten die disproportioneel kunnen zijn. In veel gevallen volstaat een marktanalyse of –consultatie om bepaalde informatie te verkrijgen.

De elektronische veiling is niet een proces dat lichtvaardig kan worden ingezet. Het systeem van uiteindelijke prijsvorming wijkt immers nadrukkelijk af van de inschrijving op basis van een reguliere aanbestedingsprocedure. De focus ligt bij een veiling vaak nadrukkelijk op de prijs. Daarin schuilt vervolgens een gevaar. Bij elektronische veilingen blijven in de praktijk helaas nogal eens allerlei verborgen kosten buiten beschouwing, hetgeen de uiteindelijke prijstechnische uitkomst van een veiling zowel voor de aanbestedende dienst als voor de inschrijvers zeer onvoordelig kan maken. Zo kunnen mogelijk forse besparingen door het aandragen van slimme oplossingen niet worden meegenomen. In de meeste gevallen ligt de keuze voor het hanteren van een andere dan de openbare of niet-openbare procedure dus niet voor de hand.

3.4.4 Procedureregels

Mede vanuit het oogpunt van proportionaliteit wordt het wenselijk geacht om wanneer eenmaal voor een procedure is gekozen de daarvoor vastgestelde procedureregels te volgen. In dit kader wordt onder andere verwezen naar het Aanbestedingsreglement Werken, dat bij algemene maatregel van bestuur als richtsnoer voor de aanbesteding van werken is aangewezen. Het gaat bij dit aanbestedingsreglement nadrukkelijk om een spoorboekje voor het doorlopen van een procedure, beginnend bij de aankondiging en eindigend met een algemene geschillenbepaling. De verschillende procedures, zoals de openbare en de meervoudig onderhandse

⁸ Alleen die diensten die zijn opgenomen in bijlage XIV van de richtlijn.

procedure zijn daarbij voor alle duidelijkheid elk afzonderlijk uitgeschreven. Alle keuzes die binnen deze procedures gemaakt moeten worden, zoals concrete invulling van de eisen, moeten daarbij door de aanbestedende dienst echter nog gemaakt worden. Deze Gids biedt voor de gewenste proportionele invulling de benodigde kaders.

3.5 Eisen & criteria

In de hierna volgende paragrafen wordt nader ingegaan op uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen, selectiecriteria en gunningscriteria. In de praktijk blijkt over deze begrippen nog wel eens verwarring te bestaan. Vooruitlopend op de bespreking van de proportionele invulling c.q. toepassing van deze eisen en criteria dient dan ook het navolgende.

1. Uitsluitingsgronden, geschiktheidseisen en selectiecriteria zien op de kwalitatieve beoordeling van inschrijvers (in een openbare procedure) dan wel gegadigden (in een niet-openbare procedure).
 - a. uitsluitingsgronden: zien op omstandigheden die de inschrijver/gegadigde zelf betreffen en in het algemeen uitsluiting van deelname aan een aanbesteding kunnen rechtvaardigen (§ 3.5.1);
 - b. geschiktheidseisen: zien op eisen waaraan een inschrijver/gegadigde bij een concrete aanbesteding minmaal dient te voldoen om voor gunning in aanmerking te komen (§ 3.5.2);
 - c. selectiecriteria: zien op eisen die een aanbestedende dienst kan stellen teneinde het aantal gegadigden dat voor uitnodiging tot inschrijving in aanmerking komt te beperken (bij de niet-openbare procedure) (§ 3.5.3).
2. Gunningcriteria zien op de beoordeling van de inschrijvingen. De gunningscriteria worden nader toegelicht in § 3.5.5.

3.5.1 Uitsluitingsgronden

Uitsluitingsgronden zien op omstandigheden die de (persoon van de) inschrijver of gegadigde betreffen en diens uitsluiting van deelneming aan een aanbestedingsprocedure kunnen rechtvaardigen.

De wet kent boven de Europese aanbestedingsdrempels twee soorten uitsluitingsgronden, te weten verplichte en facultatieve uitsluitingsgronden. Onder de Europese aanbestedingsdrempels is het stellen van uitsluitingsgronden facultatief.

Artikel 1.10 (1.13 bevat een overeenkomstige bepaling voor nationale aanbestedingen)

1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht, een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht of het uitschrijven van een prijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf in ieder geval acht op:

...

b. de uitsluitingsgronden;

...

3.5.1.1 *Verplichte uitsluitingsgronden*

De verplichte uitsluitingsgronden staan in artikel 2.86 van de wet:

Artikel 2.86

1. Een aanbestedende dienst sluit een gegadigde of inschrijver jegens wie bij een onherroepelijk geworden rechterlijke uitspraak een veroordeling als bedoeld in het tweede lid is uitgesproken die bij de aanbestedende dienst bekend is als gevolg van verificatie overeenkomstig de artikelen 2.101, 2.102 en 2.102a dan wel uit anderen hoofde uit van deelneming aan een aanbestedingsprocedure.
2. Voor de toepassing van het eerste lid worden aangewezen veroordelingen ter zake van:
 - a. deelneming aan een criminele organisatie in de zin van artikel 2 van Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (PbEU 2008, L 300);
 - b. omkoping in de zin van artikel 3 van de Overeenkomst ter bestrijding van corruptie waarbij ambtenaren van de Europese Gemeenschappen of van de lidstaten van de Europese Unie betrokken zijn (PbEU 1997, C 195) en van artikel 2, eerste lid, van Kaderbesluit 2003/568/JBZ van de Raad van 22 juli 2003 inzake de bestrijding van corruptie in de prive-sector (PbEU 2003, L 192);
 - c. fraude in de zin van artikel 1 van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap (PbEG 1995, C 316);
 - d. witwassen van geld in de zin van artikel 1 van richtlijn nr. 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (PbEG L 1991, L 166) zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 2001/97/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEG L 2001, 344);
 - e. terroristische misdrijven of strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten in de zin van de artikelen 1, 3 en 4 van Kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2003 inzake terrorismebestrijding (PbEU 2002, L 1640);
 - f. kinderarbeid en andere vormen van mensenhandel in de zin van artikel 2 van Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan, en ter vervanging van Kaderbesluit 2002/629/JBZ (PbEU 2011, L 101).
3. Een aanbestedende dienst sluit een gegadigde of inschrijver tevens uit van deelneming aan een aanbestedingsprocedure indien jegens een persoon die lid is van het bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan of die daarin vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid heeft, een onherroepelijke veroordeling als bedoeld in het tweede lid is uitgesproken waarvan de aanbestedende dienst kennis heeft.
4. Een aanbestedende dienst sluit een gegadigde of inschrijver voorts uit van deelneming aan een aanbestedingsprocedure indien de aanbestedende dienst ervan op de hoogte is dat bij onherroepelijke en bindende rechterlijke of administratieve beslissing overeenkomstig de wettelijke bepalingen van het land waar de gegadigde of de inschrijver is gevestigd of overeenkomstig nationale wettelijke bepalingen is vastgesteld dat de ondernemer niet voldoet aan zijn verplichtingen tot betaling van belastingen of sociale zekerheidspremies.
5. Het vierde lid is niet van toepassing indien de gegadigde of inschrijver zijn verplichtingen is nagekomen door de verschuldigde belastingen of sociale zekerheidspremies te betalen, met inbegrip van lopende rente of boetes indien toepasselijk, of een bindende regeling tot betaling daarvan te treffen.
6. Als veroordelingen als bedoeld in het tweede lid worden in ieder geval aangemerkt veroordelingen op grond van artikel 134a, 140, 140a, 177, 178, 225, 226, 227, 227a, 227b, 273f, 285 derde lid, 323a, 328ter, tweede lid, 420bis, 420ter of 420quater van het Wetboek van Strafrecht of veroordelingen wegens overtreding van de in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht, bedoelde misdrijven, indien aan het bepaalde in dat artikel is voldaan.
7. De aanbestedende dienst betreft bij de toepassing van het eerste lid uitsluitend rechterlijke uitspraken die in de vijf jaar voorafgaand aan het tijdstip van het indienen van het verzoek tot deelneming of de inschrijving onherroepelijk zijn geworden.

Om te voorkomen dat te gemakkelijk tot uitsluiting wordt overgegaan, is rond betalingsgedrag van belastingen en premies een zogenoemde hardheidsclausule vastgelegd in artikel 2.86a. Het is daarbij bijvoorbeeld niet proportioneel een inschrijver uit te sluiten bij een betalingsachterstand van slechts kleine bedragen.

Artikel 2.86a

1. De aanbestedende dienst kan afzien van toepassing van artikel 2.86, vierde lid, indien uitsluiting kennelijk onredelijk zou zijn.
2. Van een kennelijk onredelijke uitsluiting als bedoeld in het eerste lid is onder meer sprake:
 - a. indien de gegadigde of inschrijver slechts kleine bedragen aan belastingen of sociale zekerheidspremies niet heeft betaald;
 - b. indien de gegadigde of inschrijver bekend werd met het precieze verschuldigde bedrag tot betaling van belastingen of sociale zekerheidspremies op een tijdstip waarop het hem niet mogelijk was de in artikel 2.86, vijfde lid, bedoelde verplichtingen na te komen of een bindende regeling tot betaling daarvan aan te gaan voor het verstrijken van de termijn voor het indienen van een verzoek tot deelneming of het indienen van een inschrijving.

In aanvulling op bovenstaande uitzondering gelden bij de toepassing van de verplichte uitsluitingsgronden ook de artikelen 2.87a en 2.88 die opgenomen zijn onder de facultatieve uitsluitingsgronden.

3.5.1.2 *Facultatieve uitsluitingsgronden*

De facultatieve uitsluitingsgronden staan in artikel 2.87 van de wet:

Artikel 2.87

1. De aanbestedende dienst kan een inschrijver of gegadigde uitsluiten van deelneming aan een aanbestedingsprocedure op de volgende gronden:
 - a. de aanbestedende dienst toont met elk passend middel aan dat de gegadigde of inschrijver een of meer van de in artikel 2.81, tweede lid, genoemde verplichtingen heeft geschonden;
 - b. de inschrijver of gegadigde verkeert in staat van faillissement of liquidatie, diens werkzaamheden zijn gestaakt, jegens hem geldt een surseance van betaling of een (faillissements-)akkoord, of de gegadigde of inschrijver verkeert in een andere vergelijkbare toestand ingevolge een soortgelijke procedure uit hoofde van op hem van toepassing zijnde wet- en regelgeving;
 - c. de aanbestedende dienst kan aannemelijk maken dat de inschrijver of gegadigde in de uitoefening van zijn beroep een ernstige fout heeft begaan, waardoor zijn integriteit in twijfel kan worden getrokken;
 - d. de aanbestedende dienst beschikt over voldoende plausibele aanwijzingen om te concluderen dat de inschrijver of gegadigde met andere ondernemers overeenkomsten heeft gesloten die gericht zijn op vervalsing van de mededinging;
 - e. een belangenconflict in de zin van artikel 1.10b kan niet effectief worden verholpen met andere minder ingrijpende maatregelen;
 - f. wegens de eerdere betrokkenheid van de inschrijver of gegadigde bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure heeft zich een vervalsing van de mededinging als bedoeld in artikel 2.51 voorgedaan die niet met minder ingrijpende maatregelen kan worden verholpen;
 - g. de inschrijver of gegadigde heeft blij gegeven van aanzienlijke of voortdurende tekortkomingen bij de uitvoering van een wezenlijk voorschrift van een eerdere overheidsopdracht, een eerdere opdracht van een speciale-sectorbedrijf of een eerdere concessieopdracht en dit heeft geleid tot vroegtijdige beëindiging van die eerdere opdracht, tot schadevergoeding of tot andere vergelijkbare sancties;

- h. de inschrijver of gegadigde heeft zich in ernstige mate schuldig gemaakt aan valse verklaringen bij het verstrekken van de informatie die nodig is voor de controle op het ontbreken van gronden voor uitsluiting of het voldoen aan de geschiktheidseisen, of heeft die informatie achtergehouden, dan wel was niet in staat de ondersteunende documenten, bedoeld in de artikelen 2.101 en 2.102, over te leggen;
 - i. de inschrijver of gegadigde heeft getracht om het besluitvormingsproces van de aanbestedende dienst onrechtmatig te beïnvloeden, om vertrouwelijke informatie te verkrijgen die hem onrechtmatige voordelen in de aanbestedingsprocedure kan bezorgen, of heeft door nalatigheid misleidende informatie verstrekt die een belangrijke invloed kan hebben op besluiten inzake uitsluiting, selectie en gunning;
 - j. de aanbestedende dienst toont met elk passend middel aan dat de inschrijver of gegadigde niet voldoet aan zijn verplichtingen tot betaling van belastingen of van sociale zekerheidspremies.
2. De aanbestedende dienst betreft bij de toepassing van:
- a. het eerste lid, onderdeel a, uitsluitend een schending van de in dat onderdeel bedoelde verplichtingen die zich in de drie jaar voorafgaand aan het tijdstip van het indienen van het verzoek tot deelneming of de inschrijving hebben voorgedaan;
 - b. het eerste lid, onderdeel c, uitsluitend ernstige fouten die zich in de drie jaar voorafgaand aan het tijdstip van indienen van het verzoek tot deelneming of de inschrijving hebben voorgedaan;
 - c. het eerste lid, onderdeel d, uitsluitend beschikkingen als bedoeld in artikel 4.7, eerste lid, onderdelen c en d, die in de drie jaar voorafgaand aan de aanvraag onherroepelijk zijn geworden;
 - d. het eerste lid, onderdeel g, uitsluitend tekortkomingen die zich in de drie jaar voorafgaand aan het tijdstip van indienen van het verzoek tot deelneming of de inschrijving hebben voorgedaan;
 - e. het eerste lid, onderdeel j, uitsluitend het niet nakomen van de in dat onderdeel bedoelde betalingsverplichtingen die zijn vastgesteld in de drie jaar voorafgaand aan het tijdstip van indienen van het verzoek tot deelneming of de inschrijving.
3. Artikel 2.86, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing op het in het eerste lid, onderdeel j, bedoelde geval.

Van toepassing van de (facultatieve) uitsluitingsgronden kan worden afgezien in de gevallen genoemd in 2.87a en 2.88.

Artikel 2.87a

1. De aanbestedende dienst stelt een gegadigde of inschrijver waarop een uitsluitingsgrond als bedoeld in artikel 2.86, eerste of derde lid, of artikel 2.87 van toepassing is, in de gelegenheid te bewijzen dat hij voldoende maatregelen heeft genomen om zijn betrouwbaarheid aan te tonen. Indien de aanbestedende dienst dat bewijs toereikend acht, wordt de betrokken gegadigde of inschrijver niet uitgesloten.
2. Voor de toepassing van het eerste lid toont de gegadigde of inschrijver aan dat hij, voor zover van toepassing, schade die voortvloeit uit veroordelingen voor strafbare feiten als bedoeld in artikel 2.86 of uit fouten als bedoeld in artikel 2.87 heeft vergoed of heeft toegezegd te vergoeden, dat hij heeft bijgedragen aan opheldering van feiten en omstandigheden door actief mee te werken met de onderzoekende autoriteiten en dat hij concrete technische, organisatorische en personeelsmaatregelen heeft genomen die geschikt zijn om verdere strafbare feiten of fouten te voorkomen.
3. De aanbestedende dienst beoordeelt de door de gegadigde of inschrijver genomen maatregelen met inachtneming van de ernst en de bijzondere omstandigheden van de strafbare feiten of fouten. Indien de aanbestedende dienst de genomen maatregelen onvoldoende acht, deelt zij dit gemotiveerd mee aan de betrokken gegadigde of inschrijver.

Artikel 2.88

De aanbestedende dienst kan afzien van toepassing van artikel 2.86 of artikel 2.87:

- a. om dwingende redenen van algemeen belang;
- b. indien naar het oordeel van de aanbestedende dienst uitsluiting niet proportioneel is met het oog op de tijd die is verstreken sinds de veroordeling en gelet op het voorwerp van de opdracht.

De wetgeving geeft vervolgens zelf een handvat voor de te overleggen bewijsmiddelen en wel in artikel 2.89:

1. Een gegadigde of inschrijver kan door middel van een uittreksel uit het handelsregister, dat op het tijdstip van het indienen van het verzoek tot deelneming of de inschrijving niet ouder is dan zes maanden, aantonen dat de uitsluitingsgrond van artikel 2.87, eerste lid, onderdeel b, op hem niet van toepassing is.
2. Een gegadigde of inschrijver kan door middel van een gedragsverklaring aanbesteden, die op het tijdstip van het indienen van het verzoek tot deelneming of de inschrijving niet ouder is dan twee jaar, aantonen dat de uitsluitingsgronden, bedoeld in de artikelen 2.86 en 2.87, eerste lid, onderdelen c en d, voor zover het een onherroepelijke veroordeling of een onherroepelijke beschikking wegens overtreding van mededingingsregels betreft, op hem niet van toepassing zijn.
3. Een gegadigde of inschrijver kan door middel van een verklaring van de belastingdienst, die op het tijdstip van het indienen van het verzoek tot deelneming of de inschrijving, niet ouder is dan zes maanden, aantonen dat de uitsluitingsgrond, bedoeld in artikel 2.86, vierde lid, of artikel 2.87, eerste lid, onderdeel j, niet op hem van toepassing is.
4. Een aanbestedende dienst aan welke een gegadigde of inschrijver gegevens overlegt ten bewijze dat de uitsluitingsgronden, bedoeld in artikel 2.86 of artikel 2.87, niet op hem van toepassing zijn, aanvaardt ook gegevens en bescheiden uit een andere lidstaat, uit het land van herkomst van de gegadigde of inschrijver of het land waar de gegadigde of inschrijver is gevestigd die een gelijkwaardig doel dienen of waaruit blijkt dat de uitsluitingsgrond niet op hem van toepassing is.

Voorschrift 3.5 A:

De aanbestedende dienst past slechts die (facultatieve) uitsluitingsgronden toe die relevant zijn voor de betreffende opdracht.

Het is niet altijd nodig bij elke opdracht zonder meer (alle) uitsluitingsgronden te stellen. Bij elke opdracht dient vooraf te worden bekeken welke (facultatieve) uitsluitingsgronden relevant zijn.

De facultatieve uitsluitingsgrond van het begaan van een ernstige fout in de uitoefening van het beroep (artikel 2.87, eerste lid, onder c) is een open norm die voor meerdere uitleg vatbaar is en daardoor lastig is toe te passen. Daarbij gaat het om gevallen, waarin de integriteit van de ondernemer in twijfel moet worden getrokken. Daarop gelet moet zeer restrictief worden omgegaan met het stellen van deze uitsluitingsgrond. Overigens worden veel zaken die hieronder vallen, al meegenomen in de Gedragsverklaring Aanbesteden, waarin in de wet is voorzien.

Met de mogelijkheid tot uitsluiting op basis van prestaties uit het verleden (*past performance*, artikel 2.87, eerste lid sub g) moet op gelijke wijze terughoudend worden omgegaan. Het gaat zeker niet om kleine tekortkomingen, maar om aanzienlijke of herhaaldelijke tekortkomingen van essentiële bepalingen bij eerdere opdrachten, waar de ondernemer verantwoordelijk voor gehouden kan worden. Zoals het consequent niet nakomen van essentiële levertijden of het wezenlijk afwijken van de gecontracteerde kwaliteit welke ernstige twijfel doet rijzen aan de betrouwbaarheid van de ondernemer.

Daarbij is ook van belang, dat de tekortkomingen geleid hebben tot vroegtijdige beëindiging van de overeenkomst, schadevergoeding of andere vergelijkbare (niet-standaard en substantiële) sanctie. De bepaling ziet daarmee nadrukkelijk op uitzonderlijke situaties, bijvoorbeeld niet levering of niet uitvoering van een opdracht. De tekortkoming moet objectief en consistent vastgesteld zijn (professioneel contractmanagement is van essentieel belang in deze).

Uitsluiting op basis van een eenmalige slechte beoordeling van een projectleider is dus niet proportioneel.

Mocht een aanbestedende dienst al besluiten een register bij te houden van slechte prestaties uit het verleden, dient het opstellen en het gebruik daarvan (door deze of andere aanbestedende diensten) in elk geval tegen de achtergrond van bovenstaande zeer zorgvuldig te gebeuren. Er kunnen al snel zwarte lijsten ontstaan met alle negatieve gevolgen voor bedrijven van dien (imago)schade). Dit betekent onder andere dat een register voldoende details bevat over de relevante tekortkomingen en de ondernemer de mogelijkheid moet hebben om een eventuele vermelding in het register ter discussie te stellen.

Bij alle facultatieve uitsluitingen, waaronder bij uitsluiting op basis van prestaties uit het verleden, moet bovendien gekeken worden naar eventuele verbeteracties van de inschrijver. De terugkijkperiode is hierbij drie jaar. Hij dient aan te tonen dat hij verbeteringsmaatregelen heeft getroffen (zelfreinigend vermogen) waardoor hij wederom een betrouwbare partner is. Wanneer dit voldoende is aangetoond, mag de aanbestedende dienst deze ondernemer niet meer uitsluiten. Mocht de aanbestedende dienst ondanks de gegeven uitleg toch willen overgaan tot uitsluiting, dan dient hij te motiveren waarom naar zijn mening de betrouwbaarheid onvoldoende is aangetoond en deze ondernemer dus toch wordt uitgesloten.

Wanneer wordt besloten uitsluitingsgronden te stellen, is het van groot belang om bij eisen aan bewijsmiddelen bij wetgeving aan te sluiten. Wanneer bijvoorbeeld in de wet een termijn voor geldigheid van een bepaalde verklaring wordt genoemd (bijvoorbeeld uittreksel Kamer van Koophandel niet ouder dan 6 maanden) behoort daar niet van te worden afgeweken. Afwijken schept verwarring in de markt, leidt tot extra administratieve belasting en geeft aanleiding tot het maken van fouten.

Voor wat betreft onderaannemers dient men onder andere de volgende twee punten in ogenschouw te nemen:

- een zwaardere toepassing van de uitsluitingsgronden op onderaannemers dan op de inschrijver zelf wordt niet proportioneel geacht, bijvoorbeeld een hoofdaannemer die kan volstaan met een verklaring van 6 maanden oud, terwijl de onderaannemer een verklaring van maximaal 3 maanden oud zou moeten overleggen;
- het toepassen van uitsluitingsgronden op onderaannemers waar een inschrijver geen beroep op doet voor het voldoen aan gestelde eisen ten aanzien van financieel/economische draagkracht, danwel technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid, wordt evenmin proportioneel geacht.

Belangrijk is dat de minimale eisen die aan een (onder)aannemer worden gesteld, direct terug te voeren zijn op de betreffende opdracht, en inspelen op competenties die concreet nodig zijn om de betreffende opdracht goed te kunnen uitvoeren. Natuurlijk moet de aanbestedende dienst voorafgaande aan de aanbesteding eerst beoordelen of toetsing van onderaannemers aan uitsluitingsgronden proportioneel is in het licht van de betreffende opdracht. Bij kleinere opdrachten/geringer belang ligt uit kostenoogpunt afzonderlijke toetsing van (onder)aannemers niet voor de hand.

De proportionele toepassing van uitsluitingsgronden wordt in het navolgende nader toegelicht. Nu de wetgever voor een uniforme wijze van toetsing van deze uitsluitingsgronden heeft gekozen, wordt een en ander in het licht van de model Eigen verklaring behandeld.

3.5.1.3

Eigen verklaring/bewijsmiddelen

Ten aanzien van de opgave met betrekking tot zowel de uitsluitingsgronden als de geschiktheidseisen behoort volgens de wet verplicht gebruik gemaakt te worden van de model Eigen verklaring die is ingevoerd als lastenverlichtingsmaatregel. Gebruik van een zelf ontworpen model Eigen verklaring mag dus niet meer. In de Eigen verklaring verklaart een inschrijver te voldoen aan de gestelde uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen. Daadwerkelijke toetsing van de bewijsmiddelen dient achteraf plaats te vinden bij diegene die naar verwachting voor de opdracht in aanmerking komt. Proportionaliteit uit zich hier met name in het slechts (op)vragen van bewijsmiddelen die daadwerkelijk terugslaan op de gestelde uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen van de beoogde contractant.

Artikel 1.19

1. Aanbestedende diensten en speciale-sectorbedrijven die uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen stellen, verlangen van een ondernemer dat hij bij zijn verzoek tot deelneming of zijn inschrijving met gebruikmaking van het daartoe vastgestelde model een eigen verklaring indient en geven daarbij aan welke gegevens en inlichtingen in de eigen verklaring moeten worden verstrekt.

3.5.2

De invulling van geschiktheidseisen

Artikel 1.10 (1.13 bevat een overeenkomstige bepaling voor nationale aanbestedingen)

1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht, een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht of het uitschrijven van een prijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf, voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:

...

- c. de inhoud van de geschiktheidseisen;
- d. het aantal te stellen geschiktheidseisen;

...

Artikel 2.90

1. Een aanbestedende dienst kan na gebruik van de onlinedatabank van certificaten e-Certis, geschiktheidseisen stellen aan gegadigden en inschrijvers.

...

Voorschrift 3.5 B:

Indien de aanbestedende dienst geschiktheidseisen stelt, stelt hij alleen geschiktheidseisen die verband houden met daadwerkelijke risico's die de opdracht meebrengt, of terug te voeren zijn op de gewenste competentie(s).

Geschiktheidseisen zijn minimumeisen, wat betekent dat aan de eisen voldaan moet worden. De mate van voldoen aan de gestelde eisen, dat wil zeggen dat een onderneming beter scoort op de eis dan het gestelde minimum, is geen maatstaf. Aanbestedende diensten dienen er alert op te zijn, niet meer eisen te stellen dan strikt noodzakelijk. Geschiktheidseisen worden gesteld om bepaalde risico's af te dekken. De aanbestedende dienst dient altijd na te gaan welke daadwerkelijke risico's er zijn en of die risico's worden afgedekt door de eisen die worden gesteld. Tenslotte speelt dan de vraag of de eis wel in redelijke verhouding staat tot het af te dekken risico en de aard en omvang van de opdracht. Belangrijk is dat de geschiktheidseisen die aan een onderneming en eventuele onderaannemer worden gesteld, direct terug te voeren zijn op de betreffende opdracht, en inspelen op competenties die concreet nodig zijn om de betreffende opdracht goed te kunnen uitvoeren.

Voorschrift 3.5 C:

Bij de toepassing van een meervoudig onderhandse procedure stelt de aanbestedende dienst uitsluitend geschiktheidseisen indien bij de aanbestedende dienst de geschiktheid van een of meer van de potentiële inschrijvers nog niet bekend is.

Het uitgangspunt van een meervoudig onderhandse aanbestedingsprocedure is een vooronderstelde geschiktheid van de uit te nodigen ondernemingen. Er zal veelal gekozen worden voor bij de aanbestedende dienst bekende ondernemingen. Daarom moet zeer terughoudend worden omgegaan met het stellen van geschiktheidseisen bij een dergelijke procedure. Indien de geschiktheid van de ondernemingen, wegens gebrek aan materiedeskundigheid die niet anderszins op te lossen is, niet bekend is bij de aanbestedende dienst ten tijde van het kiezen van de uit te nodigen ondernemingen, kan het proportioneel zijn om geschiktheidseisen te stellen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als een aanbestedende dienst nog nooit zaken heeft gedaan in die betreffende markt en op basis van zoeken op het internet of uit de gouden gids een aantal ondernemingen heeft geselecteerd. Het is raadzaam gelet op de administratieve lasten hier zeer terughoudend mee om te gaan. Wanneer dat gebeurt kan in de uitnodigingsbrief vooraf helder worden aangegeven welke concrete bewijzen van de toegedichte kwalificaties aan de onderneming (normen, certificaten en dergelijke) op enig moment moeten worden overlegd.

De verschillende soorten geschiktheidseisen worden in de hierna volgende paragrafen nader uitgewerkt.

Artikel 2.90

1. Een aanbestedende dienst kan, na gebruik van de onlinedatabank van certificaten e-Certis, geschiktheidseisen stellen aan gegadigden en inschrijvers.
2. De geschiktheidseisen, bedoeld in het eerste lid, kunnen betreffen:
 - a. **de financiële en economische draagkracht;**
 - b. technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid;
 - c. beroepsbevoegdheid.
3. Indien de aanbestedende dienst geschiktheidseisen als bedoeld in het tweede lid, onder a, stelt, hebben deze eisen geen betrekking op de hoogte van de totale omzet en de omzet van de bedrijfsactiviteit die het voorwerp van de overheidsopdracht is, tenzij de aanbestedende dienst dit met zwaarwegende argumenten motiveert in de aanbestedingsstukken.
4. De aanbestedende dienst stelt uitsluitend geschiktheidseisen die kunnen garanderen dat een gegadigde of inschrijver over de juridische capaciteiten en financiële middelen en de technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid beschikt om de overheidsopdracht uit te voeren.
5. Indien de geschiktheidseisen als bedoeld in het tweede lid, onder a, betrekking hebben op de hoogte van de totale omzet en de omzet van de bedrijfsactiviteit die het voorwerp van de overheidsopdracht is, is die eis niet hoger dan:
 - a. driemaal de geraamde waarde van de opdracht;
 - b. indien de opdracht in percelen is verdeeld, driemaal de waarde van een perceel of een cluster van percelen dat gelijktijdig moet worden uitgevoerd;
 - c. indien het een opdracht op grond van een raamovereenkomst betreft, driemaal de waarde van de specifieke opdrachten, die gelijktijdig moeten worden uitgevoerd;
 - d. indien het een opdracht op grond van een raamovereenkomst betreft, waarvan de waarde van de specifieke opdrachten niet bekend is, driemaal de waarde van de raamovereenkomst;
 - e. indien het een dynamisch aankoopstelsel betreft, driemaal de verwachte maximumomvang van de specifieke opdrachten die volgens dat systeem worden gegund.
6. De aanbestedende dienst kan bij het stellen van geschiktheidseisen als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, verlangen dat de gegadigde of inschrijver:
 - a. informatie verstrekt over zijn jaarrekening;
 - b. een passend niveau van verzekering tegen beroepsrisico's heeft.
7. Indien de aanbestedende dienst informatie over gegevens uit de jaarrekening verlangt, vermeldt hij in de aanbestedingsstukken de transparante, objectieve en niet-discriminerende methoden en criteria volgens welke de gevraagde gegevens moeten zijn vastgesteld.
8. Een aanbestedende dienst stelt bij de voorbereiding en het tot stand brengen van een overeenkomst uitsluitend eisen aan de inschrijver en de inschrijving die verband houden met en die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

Artikel 2.91

1. Een ondernemer kan zijn financiële en economische draagkracht in ieder geval aantonen door een of meer van de volgende middelen:
 - a. passende bankverklaringen of een bewijs van een verzekering tegen beroepsrisico's,
 - b. overlegging van jaarrekeningen of uittreksels uit de jaarrekening, indien de wetgeving van het land waar de ondernemer is gevestigd publicatie van jaarrekeningen voorschrijft, of
 - c. een verklaring betreffende de totale omzet en de omzet van de bedrijfsactiviteit die het voorwerp van de overheidsopdracht is, over ten hoogste de laatste drie beschikbare boekjaren, afhankelijk van de oprichtingsdatum van de onderneming of van de datum waarop de ondernemer met zijn bedrijvigheid is begonnen, voor zover de betrokken omzetcijfers beschikbaar zijn.
2. Een aanbestedende dienst geeft in de aankondiging van de overheidsopdracht of in de uitnodiging tot inschrijving aan welke van de in het eerste bedoelde gegevens en welke andere bewijsstukken overgelegd dienen te worden.
3. Indien de ondernemer om gegronde redenen niet in staat is de door de aanbestedende dienst gevraagde bewijsstukken over te leggen, kan hij zijn economische en financiële draagkracht aantonen met andere bescheiden die de aanbestedende dienst geschikt acht.

Het is van belang de eisen die aan de financiële en economische draagkracht worden gesteld, dusdanig te kiezen, dat eenieder die in staat is om de opdracht naar behoren uit te voeren ook kan meedingen. Dit komt de marktwerking ten goede. Bij het bepalen welke eisen te stellen verdient de positie van het MKB aandacht, zeker wanneer uit marktanalyse blijkt dat bij de betreffende overheidsopdracht deze groep een potentiële inschrijver is. Door te hoge eisen te stellen wordt de markt onnodig beperkt, hetgeen noch in het belang is van de aanbestedende dienst noch in het belang van de ondernemingen. De eisen die worden gesteld, moeten in redelijke verhouding staan tot aard en omvang van de opdracht. Het is daarom van belang bij elke eis na te denken waarom die eis wordt gesteld: bij meer en/of hogere eisen blijven steeds minder ondernemingen over, waardoor de keuze beperkter wordt. Uiteindelijk wil men de groep ondernemers bereiken, die geschikt zou zijn voor de opdracht.

Het verlangen van een zekere financiële en/of economische draagkracht voor de specifieke opdracht kan iets zeggen over de continuïteit van de onderneming, maar deze eis zegt nadrukkelijk niets over de bijvoorbeeld technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid of het hebben gevolgd van trainingen ten aanzien van relevante werkzaamheden.

Wanneer er na zorgvuldige overweging behoefte blijkt te zijn aan enig capaciteitsvereiste in termen van draagkracht, is het van belang dit capaciteitsvereiste vervolgens helder en eenduidig te formuleren. De wetgeving geeft daarvoor in het hierboven genoemde artikel 2.91, eerste lid, van de wet drie mogelijkheden. Dit zijn de wijzen waarop financiële draagkracht in beginsel moet worden aangetoond. Het is raadzaam om met het stellen van afwijkende eisen, bijvoorbeeld financiële ratio's, terughoudend om te gaan. Er ontstaan nogal eens problemen met onderlinge vergelijkbaarheid van die ratio's vanwege diversiteit in boekhoudmethoden, hetgeen het gebruik ervan niet wenselijk maakt. Problemen met de vergelijkbaarheid van ratio's zijn in voorkomend geval te voorkomen door de ratio's duidelijk te definiëren in de aanbestedingsdocumenten.

Uitgangspunt volgens de wet is dat in beginsel geen omzeteis wordt gesteld. Zo een aanbestedende dienst toch een omzeteis wil stellen, dient dit met zwaarwegende argumenten in de aanbestedingsstukken onderbouwd te worden.

Een aanbestedende dienst heeft voor de bouw van een complex bakstenen nodig, die hij aan de bouwondernemer ter beschikking zal stellen. Het gaat hierbij om een standaard type steen, die bij vele leveranciers zonder grote levertijd verkrijgbaar is. De bestelling van de stenen betreft een eenmalige opdracht. Het risico dat door het failliet gaan van de inschrijver het betreffende bouwproject komt stil te liggen, is minimaal nu er voldoende concurrenten zijn, die bij onverhoopt faillissement van de leverancier de levering kunnen overnemen. Het stellen van een omzeteis aan de leverancier heeft in dat geval geen toegevoegde waarde.

Een gemeente bouwt een sporthal. Planning is vrij ruim, complexiteit is beperkt, er is geen dwingende noodzaak dat oplevering niet een of twee maanden later zou kunnen plaatsvinden. Tegelijkertijd bouwt de gemeente in samenwerking met de lokale hogeschool een complex van 5 sporthallen en een Sporthogeschool. Opleverdatum is keihard (begin schooljaar), omdat vertraging van zelfs enkele weken per definitie een vertraging zou betekenen van een heel schooljaar met grote praktische problemen en extra kosten. De financiële eisen (heeft de aannemer voldoende middelen om snel over nieuwe materialen te kunnen beschikken voor de volgende bouwfase) worden voor het eerste project veel lager gesteld dan voor het tweede traject. De eisen zijn afgestemd op de concrete opdracht, en alhoewel verschillend kunnen beiden als proportioneel worden gezien.

Het stellen van een omzeteis kan aan de orde zijn wanneer er daadwerkelijke risico's zijn voor wat betreft de beschikbare capaciteit aan personeel en materieel ten behoeve van de tijdige, correcte oplevering van de opdracht door de uiteindelijk contractant. Er kan in dat geval voor een omzeteis van 0 (dus: geen), 1, 2 of 3 jaar worden gekozen. Bij veel opdrachten zullen dus helemaal geen omzeteisen gesteld hoeven/kunnen worden. Het is ook aan te raden bij het stellen van eisen aan bijvoorbeeld vrije en intellectuele beroepen het accent op de beroepsbekwaamheid en niet op de financieel/economische draagkracht in termen van omzeteisen en dergelijke te leggen.

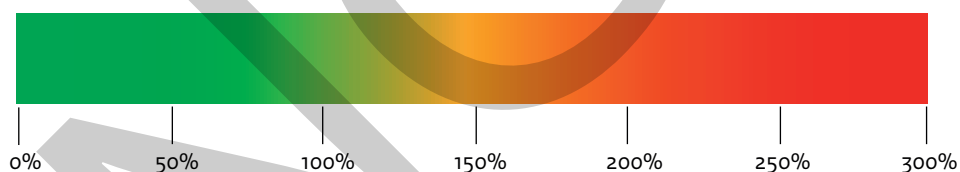
Indien toch een omzetvereiste gehanteerd wordt, betreft dit een capaciteitsvereiste en is niet bedoeld om de specifieke competenties van een onderneming te toetsen. In beginsel gaat het dan ook over de totale omzet (en derhalve niet om een specifieke omzet), aangezien het gaat om een post op de resultatenrekening die iets zegt over onder meer de mogelijkheid tot inzet van personeel en materieel en organisatievermogen ten aanzien van opdrachten met bepaalde omvang.

Indien een omzeteis moet worden gesteld, is het gewenst, in lijn met de wetgeving, deze te relateren aan maximaal 3 boekjaren. Een kortere periode mag wel (mits niet discriminatoir), een langere niet. Aangezien omzet fluctueert is het goed om bij de keuze voor omzet gerelateerd aan meerdere jaren, van een gemiddelde uit te gaan.

Bij het bepalen van te stellen eisen wordt hier specifieke aandacht gevraagd voor nieuwkomers en het aanbod op specialistische (nieuwe) markten. Indien om meerjarige omzet wordt gevraagd, dient te worden gerealiseerd dat nieuwkomers, in verband met het non-discriminatiebeginsel, aan dezelfde eis worden getoetst en daardoor buiten de boot kunnen vallen. Wanneer een aanbestedende dienst tot de conclusie komt dat een opdracht wordt vergeven op een relatief nieuwe markt, of hij nieuwkomers wil laten meedingen (marktanalyse), is het dan ook verstandig om bij het formuleren van de eisen hier rekening mee te houden. Daarnaast kan een nieuwkomer, op basis van het hierboven genoemde artikel 2.91, derde lid, van de wet, in de gelegenheid worden gesteld zijn draagkracht met andere bewijsstukken aan te tonen.

Voor de aanleg van een weg in asfalt waarbij grondwerk moet worden uitgevoerd en een nieuwe riolering moet worden aangelegd, kan in het algemeen naar de omzet van het bedrijf gevraagd worden. Hierbij zal veelal worden gevraagd naar omzet verkregen in de GWW (grond-, water- en wegebouw), maar de betreffende omzet kan evenzeer verkregen zijn uit bijvoorbeeld activiteiten in de Burgerlijke en Utiliteitsbouw. Van belang is te realiseren, dat de benodigde ervaring, met 1. grondwerk, 2. aanleg riolering, 3. asfalteren, niet naar de omzeteis moet worden vertaald, maar in specifieke ervaringseisen kan worden neergelegd. De vraag of in voorkomend geval überhaupt een omzeteis noodzakelijk is en niet volstaan zou kunnen worden met het enkel stellen van ervaringseisen wordt hier gemakshalve even buiten beschouwing gelaten.

Voor wat betreft de hoogte van de omzeteis is het goed uit te gaan van een glijdende schaal. Per opdracht gaat het erom nut en noodzaak van een omzeteis te beschouwen. Bij een eenvoudige opdracht zal het belang van een omzeteis aan de onderkant van de schaal liggen. Naarmate het werk ingewikkelder wordt, kan een omzeteis van enige omvang wenselijk zijn, bijvoorbeeld 50%, 100% of 150% van de raming. Bij zeer complexe, risicovolle projecten kan (mits deugdelijk gemotiveerd) een omzeteis worden gevraagd tot 300%. Alles boven de 300% komt niet alleen disproportioneel voor, maar is ook volgens de wet niet toegestaan. Uiteraard kan in die uitzonderingsgevallen ook naar 200 en 250%, of alles daartussenin, worden gevraagd. Deze uitgangspunten laten zich als volgt visualiseren:



Bij een opdracht met een uitvoeringsduur korter dan een jaar, is het niet altijd proportioneel de omzeteis naar een jaar om te rekenen. Ditzelfde geldt overigens voor opdrachten langer dan een jaar. Het is van belang per opdracht kritisch na te denken over de relatie tussen de omzet en de tijdsperiode die de opdracht in beslag neemt.

Voorschrift 3.5 D:

1. *De aanbestedende dienst verlangt geen zekerheidsstelling die niet samenhangt met het afdekken van risico's ten aanzien van de uitvoering van de opdracht.*
2. *Indien zekerheidsstelling wordt verlangd bedraagt deze ten hoogste 5% van de opdrachtwaarde.*
3. *De aanbestedende dienst verlangt geen dubbele zekerheidsstellingen.*
4. *Het tweede lid is niet van toepassing indien betaling voorafgaand aan de prestatie onderdeel is van de overeenkomst.*
5. *De aanbestedende dienst verlangt geen cessie van verzekeringspenningen.*

Zekerheidsstellingen leggen een beslag op de liquiditeit van een onderneming. Bovendien zitten voor de inschrijvers hoge kosten aan het verkrijgen van een dergelijke zekerheidsstelling. Om die reden is het dan ook raadzaam slechts een zekerheidsstelling te bedingen indien dat voor de uitvoering van de concrete opdracht strikt noodzakelijk is. Als proportioneel richtsnoer hiervoor wordt maximaal 5% van de opdrachtwaarde aangemerkt; slechts in zeer uitzonderlijke gevallen kan (mits deugdelijk gemotiveerd) van deze richtsnoer worden afgeweken. Wanneer toch een zekerheidsstelling wordt bedongen, is het alleszins verstandig om de zekerheidsstelling niet langer dan nodig te laten lopen, zodat de inschrijver niet onnodig wordt belemmerd in zijn financiële armslag. Is een substantieel deel van de opdracht afgerond, dan kan de zekerheid naar beneden worden bijgesteld. Dubbele zekerheidsstellingen (bijvoorbeeld bankgarantie en inhouding betalingen) zijn vanzelfsprekend niet proportioneel. Het vierde lid komt voort uit en moet

in samenhang gelezen worden met hetgeen bepaald is in de 'Regeling verlening voorschotten 2007' die geldt op basis van de Comptabiliteitswet 2001. Dit ziet op de situatie dat een betaling voorafgaand aan de prestatie onderdeel is van de overeenkomst. Onder omstandigheden kan het dan nodig en proportioneel zijn om een zekerheidsstelling te verlangen. Dat moet worden getoetst aan het eerste lid. De hoogte van de zekerheidsstelling hoeft, voor de gevallen waarop de regeling van toepassing is, dan niet beperkt te worden tot 5% van de opdrachtwaarde, maar wordt gerelateerd aan het bedrag van het verleende voorschot of de vooruitbetaling. Het verlangen van een cessie van verzekeringspenningen mag vaak niet van de verzekeraar; dit wordt dan ook sterk afgeraden.

Voorschrift 3.5 E:

1. *De aanbestedende dienst verlangt van een inschrijver niet eerder dan na mededeling van de gunningsbeslissing een goedkeurende accountantsverklaring betreffende de jaarrekening. Voor niet jaarrekeningsplichtige ondernemingen volstaat een beoordelings- of samenstellingsverklaring.*
2. *De aanbestedende dienst verlangt van een inschrijver geen door de accountant overgelegde aparte (deel)verklaring die ziet op één of meerdere onderdelen van de jaarrekening.*

Het verlangen van een goedkeurende accountantsverklaring bij de jaarrekening, aan een volgens boek 2 Burgerlijk Wetboek niet jaarrekeningsplichtige onderneming zorgt voor een extra administratieve belasting en is daarmee in beginsel disproportioneel. Voor deze niet jaarrekeningsplichtige ondernemingen wordt hier gewezen op de 'samenstellingsverklaring'. Deze ondernemingen zullen niet over een goedkeurende verklaring van een accountant beschikken. Deze ondernemingen hebben geen verplichting tot goedkeuring volgens de wet. Het wordt dan ook proportioneel geacht de beoordelings- of samenstellingsverklaring voor deze ondernemingen als afdoende te beschouwen. Indien een van deze twee verklaringen wordt verlangd, is dat alleen wenselijk van degene die naar verwachting voor het werk in aanmerking komt.

Het vragen van afwijkende of aanvullende verklaringen wordt eveneens als disproportioneel gezien. Wanneer de onderneming over een verklaring met betrekking tot de omzet beschikt, kan het administratief zeer belastend zijn, wanneer vervolgens nog een aparte verklaring wordt gevraagd op omzet behaald met specifieke referentieprojecten. De opgegeven referentieprojecten behoeven niet nog eens extra met een verklaring te worden bevestigd. Bij een bedrijf dat behoort tot een concern dat slechts beschikt over geconsolideerde jaarstukken volstaat het vragen naar de geconsolideerde jaarstukken in plaats van een enkelvoudige accountantsverklaring. In een dergelijk geval is het wel redelijk te vragen, dat het concern zich garant stelt voor het betreffende bedrijf, met betrekking tot de gestelde eisen. Ook dit kan met een eenvoudige verklaring van de ondernemer.

3.5.2.2 *Eisen met betrekking tot technische- en beroepsbekwaamheid*

Artikel 2.90

1. Een aanbestedende dienst kan, na gebruik van de onlinedatabank van certificaten e-Certis, geschiktheidseisen stellen aan gegadigden en inschrijvers.
2. De geschiktheidseisen, bedoeld in het eerste lid, kunnen betreffen:
 - a. de financiële en economische draagkracht;
 - b. technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid;**
 - c. beroepsbevoegdheid.
- ...
8. Een aanbestedende dienst stelt bij de voorbereiding en het tot stand brengen van een overeenkomst uitsluitend eisen aan de inschrijver en de inschrijving die verband houden met en die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.

Omtrent de bewijsvoering is in **artikel 2.93** vervolgens neergelegd:

1. Een ondernemer toont zijn technische bekwaamheid of beroepsbekwaamheid aan op een of meer van de volgende manieren, afhankelijk van de aard, de hoeveelheid of omvang en het doel van de werken, leveringen of diensten:
 - a. door middel van een lijst van de werken die in de afgelopen periode van ten hoogste vijf jaar werden verricht, welke lijst vergezeld gaat van certificaten die bewijzen dat de belangrijkste werken naar behoren zijn uitgevoerd, zowel met de betrekking tot de wijze van de uitvoering als met betrekking tot het resultaat;
 - b. door middel van een lijst van de voornaamste leveringen of diensten die in de afgelopen periode van ten hoogste drie jaar werden verricht, met vermelding van het bedrag en de datum en van de publiek- of privaatrechtelijke instanties waarvoor zij bestemd waren;
 - c. door middel van een opgave van de al dan niet tot de onderneming van de ondernemer behorende technici of technische organen, in het bijzonder van die welke belast zijn met de kwaliteitscontrole en, in het geval van overheidsopdrachten voor werken, van die welke de aannemer ter beschikking zullen staan om de werken uit te voeren;
 - d. door middel van een beschrijving van de technische uitrusting van de leverancier of de dienstverlener, van de maatregelen die hij treft om de kwaliteit te waarborgen en de mogelijkheden die hij biedt ten aanzien van ontwerpen en onderzoek;
 - e. door middel van een vermelding van de systemen voor het beheer van de toeleveringsketen en de traceersystemen die de ondernemer kan toepassen in het kader van de uitvoering van de overheidsopdracht;
 - f. in het geval van complexe producten of diensten of indien deze aan een bijzonder doel moeten beantwoorden, door middel van een controle door de aanbestedende dienst of, in diens naam, door een bevoegd officieel orgaan van het land waar de leverancier of de dienstverlener gevestigd is, onder voorbehoud van instemming door dit orgaan, welke controle betrekking heeft op de productiecapaciteit van de leverancier of op de technische capaciteit van de dienstverlener en, zo nodig, op diens mogelijkheden inzake ontwerpen en onderzoek en de maatregelen die hij treft om de kwaliteit te waarborgen;
 - g. door middel van de onderwijs- en beroepskwalificaties van de dienstverlener of de aannemer of van het leidinggevend personeel van de onderneming, mits deze niet als een gunningscriterium worden toegepast;
 - h. door middel van de vermelding van de maatregelen inzake milieubeheer die de ondernemer kan toepassen voor de uitvoering van de overheidsopdracht;
 - i. door middel van een verklaring betreffende de gemiddelde jaarlijkse personeelsbezetting van de onderneming van de dienstverlener of de aannemer en de omvang van het kaderpersoneel gedurende de laatste drie jaar;
 - j. door middel van een verklaring omtrent de outillage, het materieel en de technische uitrusting waarover de dienstverlener of de aannemer voor de uitvoering van de overheidsopdracht beschikt;
 - k. door middel van de omschrijving van het gedeelte van de overheidsopdracht dat de dienstverlener eventueel in onderaanneming wil geven;
 - l. wat de te leveren producten betreft door middel van monsters, beschrijvingen of foto's, waarvan op verzoek van de aanbestedende dienst de echtheid kan worden aangetoond of door middel van certificaten die door een erkende organisatie zijn afgegeven, waarin wordt verklaard dat duidelijk door referenties geïdentificeerde producten aan bepaalde specificaties of normen beantwoorden.
2. De leveringen en diensten, bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, worden aangetoond in het geval van leveringen of diensten voor een aanbestedende dienst, door certificaten die de bevoegde autoriteit heeft afgegeven of medeondertekend of in het geval van leveringen of diensten voor een particuliere afnemer, door certificaten van de afnemer of, bij ontstentenis daarvan, door een verklaring van de ondernemer.

3. Een aanbestedende dienst die als geschiktheidseis stelt dat de gegadigde eerdere opdrachten heeft verricht als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en b, vraagt op onderdelen van de opdracht naar eerder verrichte vergelijkbare opdrachten en niet naar eerder verrichte opdrachten die gelet op de aard, de hoeveelheid of omvang en het doel van de opdracht gelijk zijn.
4. In afwijking van het eerste lid, onderdelen a en b, kan de aanbestedende dienst werken onderscheidenlijk leveringen of diensten in aanmerking nemen over een langere periode dan in die onderdelen genoemd, indien dat noodzakelijk is om een toereikend mededingingsniveau te waarborgen.

Voorschrift 3.5 F:

De aanbestedende dienst stelt voor het toetsen van technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid kerncompetenties vast die overeenkomen met de gewenste ervaring op essentiële punten van de opdracht.

Bekwaamheidseisen zeggen iets over de mate waarin inschrijvers in staat geacht mogen worden de feitelijke activiteiten naar behoren te verrichten. Bij het stellen van die eisen is het van belang te zoeken naar een formulering die aansluit bij de kerncompetenties die voor een

Een gemeente wil een zogenaamde 'brede school' laten ontwerpen en zet daartoe een aanbesteding in de markt. In plaats van de referentie-eis te stellen dat een inschrijver eerder 3 keer een brede school moet hebben ontworpen, vraagt de gemeente om door de inschrijver te selecteren referenties die inzicht bieden in de gevraagde competentie, zoals bijvoorbeeld een eerder ontworpen school, kinderopvang of multifunctioneel gebouw.

specifieke opdracht relevant zijn. Daarbij is het kritisch formuleren van kerncompetenties essentieel; er moet worden gezocht naar ervaring op punten die van essentieel belang zijn (kerncompetenties). Het beperken tot het benoemen van de meest essentiële kerncompetenties is soms lastig, maar is wel nodig om een zo goed mogelijke marktwerking te krijgen. Een veel gebruikte methode om kerncompetenties zichtbaar en meetbaar te maken vormen referenties. Teveel en te specifieke kerncompetenties definiëren én daarbij vragen naar referenties per kerncompetentie zou wel eens zoeken naar een schaap met vijf poten kunnen worden. Daardoor wordt de markt sterk verengd, hetgeen noch in het belang van aanbestedende

diensten noch in het belang van potentiële inschrijvers is. Om diezelfde reden is het verstandig om op nieuwe markten (producten en diensten die nog vrij nieuw zijn, en waar nog geen of slechts een zeer beperkt aantal aanbieders ervaring mee heeft opgedaan) terughoudend te zijn met het stellen van te veel eisen en/of referenties. Op een dergelijke markt ligt het meer voor de hand een sterk functioneel omschreven aanbesteding te doen, waarbij de markt wordt gestimuleerd om mee te denken in vernieuwende oplossingen.

Er dient een vertaling van de kerncompetenties naar benodigde eisen van (technische) bekwaamheid plaats te vinden. Daarbij is het van belang dat niet meer van hetzelfde wordt gevraagd, omdat daarmee de kring van potentiële inschrijvers wel heel erg wordt verkleind. Waar het om gaat, is te zoeken naar al die ondernemingen die, al dan niet in meerdere verschillende projecten, de benodigde ervaring hebben opgedaan.

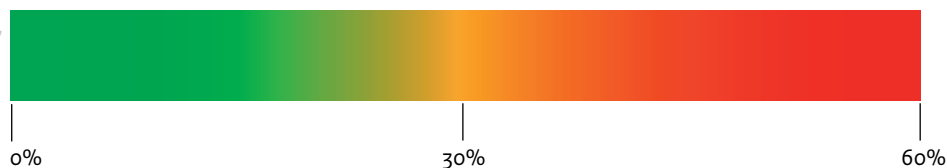
Voorschrift 3.5 G:

1. De aanbestedende dienst vraagt maximaal één referentie per benoemde kerncompetentie.
2. De aanbestedende dienst vraagt niet dat referentieprojecten een waarde hebben van meer dan 60% van de raming van de onderhavige opdracht.

Eén referentieopdracht per relevante competentie wordt als voldoende aangemerkt. De te stellen eisen dienen zowel proportioneel te zijn naar aard als naar omvang van de opdracht. Als richtsnoer wordt gesteld dat de waarde die de eventueel gevraagde referentie moet hebben dient te liggen tussen 0-60% van de raming van de onderhavige opdracht. Hierbij betekent 0% dat er geen referentie-eis gesteld wordt (zie plaatje hieronder). Ook hier gaat het weer om een glijdende schaal waarbij serieus per opdracht moet worden bezien of eisen aan het begin, danwel aan het eind van de schaal reëel zijn. Afwijking van deze algemene richtsnoer behoeft uiteraard motivering. De wet gaat uit van een referentietermijn van maximaal 5 jaar voor werken en 3 jaar voor leveringen en diensten; korter mag, langer in beginsel niet. Een langere periode is wel mogelijk als er anders onvoldoende gegadigden zijn die aan de referentie-eisen kunnen voldoen. Dit kan het geval zijn in een branche waarin systematisch relatief weinig opdrachten worden uitgevoerd of in een branche waarin gedurende een bepaalde periode minder opdrachten werden uitgevoerd. Om de concurrentie te optimaliseren, is het wenselijk zo veel mogelijk die maximumtermijnen aan te houden. Bedenk daarbij dat het voor sporadisch voorkomende opdrachten, in ieder geval onverstandig is een kortere termijn te kiezen.

Een gemeente bestelt voor haar openbare bibliotheek tweewekelijks boeken. Na levering doorlopen die een proces van bewerking om enkele weken tot een maand later in het rek van de bibliotheek terecht te komen. Een ROC wenst voor al haar studierichtingen digitaal losse exemplaren van boeken te kunnen bestellen voor haar docenten, met een gegarandeerde levertijd. Docenten kunnen op het laatste moment ontdekken dat een boek ontbreekt, managementassistenten van de verschillende afdelingen kunnen zelf digitaal hun bestellingen plaatsen, levering moet binnen 48 uur of 5 dagen (buitenlandse literatuur) plaatsvinden. Alhoewel het hier gaat om in principe hetzelfde product, is het onderliggende proces totaal verschillend, en zal men in het tweede voorbeeld heel andere ervaringseisen stellen dan in het eerste voorbeeld.

Een aanbestedende dienst wil een opdracht voor het ontwerpen van een gebouw op de markt zetten. Mede gezien de marktomstandigheden hebben architecten over het algemeen weinig opdrachten gedaan in de voorgaande jaren. De aanbestedende dienst kiest er dan voor om een langere referentieperiode toe te passen om meer architectenbureaus in staat te stellen mee te doen met deze aanbesteding.



3.5.3 Selectiecriteria

Artikel 2.99

1. De aanbestedende dienst kan bij toepassing van de niet-openbare procedure, de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling en de procedure van het innovatiepartnerschap het aantal gegadigden dat hij zal uitnodigen tot inschrijving of deelneming beperken mits er een voldoende aantal geschikte kandidaten is.
2. De aanbestedende dienst vermeldt in de aankondiging het aantal gegadigden dat hij voornemens is uit te nodigen.
3. Het aantal gegadigden dat de aanbestedende dienst voornemens is uit te nodigen bedraagt bij de niet-openbare procedure ten minste vijf en bij de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling en de procedure van het innovatiepartnerschap ten minste drie.
4. Het aantal uitgenodigde gegadigden waarborgt een daadwerkelijke mededinging.
5. Indien het aantal gegadigden dat niet wordt uitgesloten en dat aan de geschiktheidseisen en selectiecriteria voldoet lager is dan het door de aanbestedende dienst vastgestelde aantal voor een uitnodiging tot inschrijving, kan de aanbestedende dienst de procedure voortzetten door de gegadigde of gegadigden uit te nodigen die aan de geschiktheidseisen voldoen.
6. Bij toepassing van het vijfde lid nodigt de aanbestedende dienst geen ondernemers uit die niet om deelneming hebben verzocht, en evenmin ondernemers waarop een uitsluitingsgrond van toepassing is of die niet aan de geschiktheidseisen voldoen.

Selectiecriteria zijn criteria op basis waarvan een aanbestedende dienst de omvang van het aantal tot inschrijving uit te nodigen gegadigden kan beperken. Deze mogelijkheid bestaat in de niet-openbare procedure, de concurrentiegerichte dialoog, de mededingingsprocedure met onderhandeling en de procedure van het innovatiepartnerschap, en zal met name gebruikt worden bij opdrachten in markten met grote aantallen te verwachten gegadigden. Deze procedures bestaan daarmee uit 2 fasen, de selectiefase en de gunningsfase. Aan de eerste fase kunnen in beginsel alle belangstellenden meedoen in die zin, dat men zich kan aanmelden als gegadigde. Daarbij hoeft nog geen inschrijving te worden gedaan, behalve in geval van de procedure van het innovatiepartnerschap waarbij ondernemers die meedingen naar toelating tot deelneming in het partnerschap hun voorgestelde oplossingen uitwerken in hun inschrijving. Deze belangstellenden worden getoetst aan de hand van gestelde uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen. Het totaal aantal geschikt gebleken gegadigden dat tot inschrijving of deelneming (in geval van innovatiepartnerschap) in de tweede fase zal worden uitgenodigd, kan met behulp van selectiecriteria nader worden beperkt. Deze pre-selectieronde is dus niet aan de orde bij een openbare procedure.

De selectiecriteria kunnen inhoudelijk in beginsel vergelijkbaar zijn met de geschiktheidseisen zoals deze bij een openbare procedure worden gesteld. Op de diverse mogelijkheden voor het stellen van geschiktheidseisen is ingegaan in §3.5.2.

Een aanbestedende dienst wil een betonnen fietstunnel onder het spoor gerealiseerd zien met een raming in de orde van grootte van € 3.000.000. Om de aanleg van de fietstunnel tot een goed einde te brengen, stelt de aanbestedende dienst als kerncompetentie dat gegadigden beschikken over voldoende ervaring met de uitvoering van betonconstructies, in plaats van te vragen naar ervaring met gelijke werken (lees: fietstunnels).

Daarbij is de aanbestedende dienst van mening, dat een bedrijf met 6 referentiewerken niet geschikter is dan een bedrijf met 3 referentiewerken. Hier wordt dan ook niet op gerankt. Daarnaast is als omzeteis gesteld, dat een bedrijf gemiddeld 4,5 miljoen omzet per jaar moet hebben gerealiseerd over de afgelopen 3 jaar. Ook hierin waarden ze een inschrijver niet hoger als deze een omzet heeft van 10 miljoen. Dit biedt voor de correcte uitvoering van het werk immers niet meer zekerheid.

Evenals bij het stellen van geschiktheidseisen is het niet verplicht om selectiecriteria toe te passen. Een aanbestedende dienst zal vooraf moeten bepalen of er een reden is om het aantal inschrijvingen tot een bepaald maximum te beperken. Bedacht dient te worden, dat alle ondernemingen die in de eerste fase aan de geschiktheidseisen hebben voldaan, in principe geschikt zijn om de opdracht uit te voeren. Het is dan ook van groot belang, om het stellen van selectiecriteria goed en zorgvuldig te overwegen. Indien selectiecriteria worden gesteld, dan kunnen deze in elk geval niet in de vorm van een 'knock-out' criterium geformuleerd worden.

De wet noemt een minimum aantal uit te nodigen inschrijvers, waarbij de daadwerkelijke mededinging behoort te worden gewaarborgd. Bij het bepalen van het aantal uit te nodigen inschrijvers is het belangrijk, dat wordt bezien of met het gekozen aantal de mededinging hoe dan ook gewaarborgd blijft. Wanneer daadwerkelijk wordt besloten tot beperking van het aantal deelnemers aan de aanbesteding, is het uitgangspunt dat de te stellen selectiecriteria transparant, objectief en niet discriminerend zijn. Ranking op basis van financieel-economische draagkracht, omvang of aantal van referenties of aantal medewerkers is daarbij niet aan te bevelen, immers meer is niet altijd beter.

3.5.4 Eisen aan combinaties

Voorschrift 3.5 H:

De aanbestedende dienst stelt geen hogere eisen aan combinaties van inschrijvers (samenwerkingsverbanden) dan hij stelt aan een enkelvoudige inschrijver.

Combinatievorming vindt in de praktijk slechts plaats wanneer partijen duidelijke redenen hebben niet enkelvoudig maar gezamenlijk in te schrijven. Het gaat hierbij altijd om een noodzaak tot samenwerking, niet alleen vanwege noodzakelijke spreiding van risico's en allocatie van middelen, maar ook om gezamenlijke competenties te bundelen en om restcapaciteit te benutten. Wanneer een onderneming zelfstandig in staat is op een opdracht in te schrijven, ligt combinatievorming in de praktijk niet in de rede, omdat ondernemingen er over het algemeen liever geen andere onderneming (concurrent) bij willen halen als ze de opdracht zelf kunnen doen. Bovendien geldt dat slechts onder bepaalde omstandigheden samengewerkt mag worden.⁹ Dit vastgesteld hebbende, is er vervolgens geen enkele reden een dergelijke combinatie bij toetsing aan de eisen op een andere wijze te behandelen dan een zelfstandig inschrijver. Het stellen van verhoogde eisen aan combinaties kan dan ook snel als disproportioneel worden aangemerkt. Op grond van artikel 2.52, vierde lid, van de wet is het niet toegestaan al in de aanbestedingsfase een rechtsvormvereiste te stellen. Dit zou overigens ook al uit oogpunt van administratieve lasten onwenselijk zijn. Dat verplicht ondernemingen namelijk om al met elkaar uitonderhandeld te zijn voordat ze überhaupt weten of ze de opdracht krijgen.

Artikel 2.52

...

4. Een aanbestedende dienst verlangt voor het indienen van een inschrijving of een verzoek tot deelneming van een samenwerkingsverband van ondernemers niet dat het samenwerkingsverband van ondernemers een bepaalde rechtsvorm heeft.
5. Een aanbestedende dienst kan bepalen op welke wijze een samenwerkingsverband aan de eisen van economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid, bedoeld in artikel 2.90, tweede lid, onderdelen a en b, dient te voldoen, mits deze eisen op objectieve gronden berusten en proportioneel zijn.
6. Een aanbestedende dienst kan aan een samenwerkingsverband andere eisen dan aan individuele deelnemers stellen wat betreft de uitvoering van een overheidsopdracht, mits deze eisen op objectieve gronden berusten en proportioneel zijn.

...

⁹ Beleidsregels combinatieovereenkomsten 2013, Staatsblad 2013, 9223.

3-5-5 Gunningscriteria

Artikel 1.10 (1.13 en 1.16 bevatten overeenkomstige bepalingen voor nationale aanbestedingen en meervoudig onderhands)

1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht, een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht of het uitschrijven van een prijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf, voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:

...

f. de gunningscriteria;

...

Artikel 2.113

De aanbestedende dienst toetst de inschrijvingen aan de door hem in de aanbestedingsstukken gestelde normen, functionele eisen en eisen aan de prestatie.

Artikel 2.113a

1. Gunningscriteria waarborgen de mogelijkheid van daadwerkelijke mededinging en gaan vergezeld van specificaties aan de hand waarvan de door de inschrijvers verstrekte informatie daadwerkelijk kan worden getoetst om te beoordelen hoe goed de inschrijvingen aan de gunningscriteria voldoen.
2. Een aanbestedende dienst controleert in geval van twijfel effectief de juistheid van de door de inschrijvers verstrekte informatie en bewijsmiddelen.

Artikel 2.114

1. De aanbestedende dienst gunt een overheidsopdracht op grond van de naar het oordeel van de aanbestedende dienst economisch meest voordelige inschrijving.
2. De economisch meest voordelige inschrijving wordt door de aanbestedende dienst vastgesteld op basis van de:
 - a. beste prijs-kwaliteitverhouding,
 - b. laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit, zoals de levenscycluskosten, bedoeld in artikel 2.115a, of
 - c. laagste prijs.
3. Bij de toepassing van het eerste lid geschiedt de gunning op grond van onderdeel a van het tweede lid.
4. Een aanbestedende dienst kan, in afwijking van het derde lid, gunnen op grond van onderdeel b of onderdeel c van het tweede lid. In dat geval motiveert de aanbestedende dienst de toepassing van dat criterium in de aanbestedingsstukken.
5. Het vaststellen van de economisch meest voordelige inschrijving uitsluitend op basis van het gunningscriterium, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b of onderdeel c, is niet toegestaan ten aanzien van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën aanbestedende diensten en soorten opdrachten.
6. De voordracht voor een krachtens het vijfde lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 2.115

1. De aanbestedende dienst die de economisch meest voordelige inschrijving vaststelt op basis van de beste prijs kwaliteitverhouding, maakt in de aankondiging van de overheidsopdracht bekend welke nadere criteria hij stelt met het oog op de toepassing van dit criterium.
2. De in het eerste lid bedoelde nadere criteria houden verband met het voorwerp van de overheidsopdracht en kunnen onder meer betreffen:
 - a. kwaliteit, waaronder technische verdienste;
 - b. esthetische en functionele kenmerken;
 - c. toegankelijkheid;
 - d. geschiktheid van het ontwerp voor alle gebruikers;
 - e. sociale, milieu- en innovatieve kenmerken;
 - f. de handel en de voorwaarden waaronder deze plaatsvindt;
 - g. de organisatie, de kwalificatie en de ervaring van het personeel voor de uitvoering van de opdracht, wanneer de kwaliteit van dat personeel een aanzienlijke invloed kan hebben op het niveau van de uitvoering van de opdracht;
 - h. klantenservice en technische bijstand;
 - i. leveringsvoorwaarden, zoals leveringsdatum, leveringswijze, leveringsperiode of termijn voor voltooiing.
3. Nadere criteria als bedoeld in het eerste lid houden verband met het voorwerp van de overheidsopdracht wanneer zij betrekking hebben op de in het kader van die overheidsopdracht te verrichten werken, leveringen of diensten, in alle opzichten en in elk stadium van hun levenscyclus, met inbegrip van factoren die te maken hebben met:
 - a. het specifieke productieproces, het aanbieden of de verhandeling van deze werken, leveringen of diensten, of
 - b. een specifiek proces voor een andere fase van hun levenscyclus, zelfs wanneer deze factoren geen deel uitmaken van hun materiële basis.
4. De aanbestedende dienst specificeert in de aanbestedingsstukken het relatieve gewicht van elk van de door hem gekozen nadere criteria voor de bepaling van de economisch meest voordelige inschrijving op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. Dit gewicht kan worden uitgedrukt door middel van een marge met een passend verschil tussen minimum en maximum.
5. Indien om objectieve redenen geen weging mogelijk is, vermeldt de aanbestedende dienst in de aanbestedingsstukken de nadere criteria in afnemende volgorde van belang.

De wetgeving laat de keuze tussen de gunningscriteria laagste prijs (LP), laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit (Laagste KBK) en beste prijs-kwaliteitverhouding (Beste PKV), maar neemt bij de keuze Beste PKV als uitgangspunt. Teneinde de innovatie vanuit de markt te kunnen benutten, is het ook wénselijk op basis van Beste PKV te gunnen (Beste PKV tenzij). Het criterium Beste PKV biedt de mogelijkheid om onderscheidende (kwalitatieve) aanbiedingen vanuit de markt te verkrijgen.

Bij toepassing van het gunningscriterium Beste PKV moet in de aankondiging of de aanbestedingsstukken het relatieve gewicht van de gekozen nadere (sub-)criteria worden bepaald. Dit gewicht kan worden uitgedrukt door middel van een marge met een passend verschil tussen minimum en maximum. Is een weging om aantoonbare redenen niet te geven, dan zullen de criteria in afnemende volgorde van belang moeten worden gezet. De te stellen criteria moeten objectief en eenduidig zijn. Gunningcriteria zien op de opdracht. Afstemming op de opdracht is dan ook logisch. Zo dient bijvoorbeeld objectief en tegen voorafgaande heldere criteria de gewenste mate van uitwerking van een plan van aanpak te worden gevraagd. Hierbij dient de inspanning die dit vraagt van elke inschrijver in acht te worden genomen; bij extreme eisen in het kader van een inschrijving kan een inschrijvergoeding beschikbaar worden gesteld.

Om te voorkomen dat bij toepassing van het criterium Beste PKV impliciet toch de prijs alleen bepalend is, dienen onder meer de volgende voorzorgen in acht genomen te worden:

- Het aantal punten dat aan de kwalitatieve criteria wordt toegekend ten opzichte van het aantal punten dat aan het criterium prijs wordt toegekend, dient voldoende hoog te zijn om het verschil te kunnen maken.
- Hanteer voor alle beoordelingscriteria een deugdelijke en transparante schaalverdeling en voorkom ongelijke grootheden, zoals het gelijktijdig gebruik van een schaal van 0 tot 10 voor waardering van het ene criterium en waardering met goed/slecht voor het andere criterium.
- De kwalitatieve criteria moeten een bepalende rol spelen. Als te verwachten is dat iedere inschrijver (nagenoeg) even hoog gaat scoren op dit criterium, is de prijs uiteindelijk toch doorslaggevend. Criteria die min of meer vanzelfsprekend zijn en waar alle inschrijvers nagenoeg gelijk zullen scoren, kunnen dan ook beter in eisen dan in schaalbare wensen worden vertaald zodat alleen wensen met een onderscheidend vermogen (en geen eisen) worden gewogen in de beoordeling.
- In de beoordelingsschaal dient voldoende differentiatie te bestaan. Daarnaast moet de volledige breedte van de beoordelingsschaal bij de beoordeling worden gebruikt. Als bij de beoordeling van kwalitatieve criteria de scores namelijk alleen maar tussen 5 en 7 liggen (op een schaal van 10), is de prijs uiteindelijk toch doorslaggevend.
- Het verdient aanbeveling de te hanteren beoordelingsschaal vooraf te testen, bijvoorbeeld door middel van een proefberekening.

Bij het gunningscriterium Laagste KBK worden naast de aanschafprijs ook andere kostencriteria meegewogen. Een voorbeeld hiervan is het meewegen van kosten verbonden aan de gehele levenscyclus van een product, onderhoudskosten, weghaalkosten aan het einde van de levensduur etcetera, oftewel *total cost of ownership*.

Als er echt geen voldoende onderscheidende criteria zijn, waarop inschrijvers toegevoegde waarde kunnen leveren, dan is het verstandiger om expliciet te kiezen voor LP of Laagste KBK, dan om hier impliciet / pro forma voor te kiezen. Wanneer de aanbestedende dienst in afwijking van de hoofdregel wil gunnen op basis van LP of Laagste KBK, dan dient hij dit voldoende gemotiveerd in de aanbestedingsstukken aan te geven.

Met het begrip Economisch Meest Voordelige Inschrijving worden de drie criteria (LP, Laagste KBK en Beste PKV) samen aangeduid met één overkoepelende term; om misverstanden te voorkomen (dit begrip had vroeger de betekenis Beste PKV) is het verstandig om het begrip Economisch Meest Voordelige Inschrijving in aanbestedingen niet meer te gebruiken.

3.5.6

Duurzaamheid/sociale voorwaarden

Het gaat bij duurzaamheidscriteria waaronder sociale voorwaarden om een complexe materie die nog aan de nodige discussie onderhevig is. Deze Gids leent zich niet voor uitputtende behandeling van dit onderwerp. Hier wordt dan ook slechts beoogd enkele zaken aan te stippen, die in het kader van een aanbestedingsprocedure uit een oogpunt van proportionaliteit nadere aandacht behoeven. Duurzaamheidscriteria kunnen voorkomen in de vorm van (technische en functionele) specificaties, geschiktheidseisen, selectiecriteria, gunningscriteria of contractvoorwaarden. Voor de behandeling van dit onderwerp zijn de betreffende paragrafen dan ook van belang.

In willekeurige volgorde wordt gewezen op het volgende:

- Bij het stellen van duurzaamheidscriteria is het proportioneel de omvang van de opdracht mee te laten wegen bij de keuze om eisen op dit terrein te stellen. Dit betekent niet dat voor kleine opdrachten geen duurzaamheidscriteria gesteld mogen worden.
- De criteria met betrekking tot duurzaamheid waaronder sociale voorwaarden dienen enerzijds in redelijke verhouding te staan tot de aard en omvang van de opdracht, maar dienen anderzijds te worden afgestemd op hetgeen de relevante markt kan bieden. Indien uit markt-

onderzoek blijkt dat een brede range van bedrijven voldoet aan bepaalde criteria, dan kunnen deze generiek toegepast als eis opgenomen worden. Gaat het om vernieuwingen op de markt waar slechts een beperkt aantal ondernemingen aan kan voldoen, dan kunnen ze beter als een van de subcriteria binnen het gunningscriterium Beste PKV opgenomen worden. Opnemen van technische specificaties en eisen waaraan slechts een zeer beperkt deel van de markt voldoet en daardoor daadwerkelijke mededinging niet langer gewaarborgd is, is niet alleen disproportioneel, maar ook onverstandig.

- Als uitgangspunt geldt dat de duurzaamheidscriteria in het kader van de beoordeling op Beste PKV reële waardering krijgt en objectief meetbaar is.
- Proportionaliteit van duurzaamheidscriteria wordt bevorderd, wanneer aanbestedende diensten met (potentiële) inschrijvers te allen tijde het gesprek aangaan over de ideeën en mogelijkheden die er ten aanzien van duurzaamheid bestaan. Enige vorm van marktconsultatie als bedoeld in § 2.5 en in artikel 2.25 van de wet zou daartoe een middel kunnen zijn.
- Bij de definitieve keuze voor het stellen van duurzaamheidscriteria is het navolgende van belang.
 1. Eenduidigheid: Bij de keuze dient in eerste instantie aangesloten te worden bij algemeen geldende criteria toegesneden op de relevante branches (opgesteld door PIANOo).¹⁰
 2. Formulering van eigen afwijkende criteria kan in geval van functioneel specificeren en/of een aanbesteding op basis van Beste PKV een optie zijn, mits via een marktverkenning is getoetst dat voldoende marktpartijen hieraan kunnen voldoen.
 3. Over het algemeen is het sowieso verstandig om op dit gebied niet te veel met geschiktheidseisen te werken; wil je als organisatie een stimulans geven aan duurzaamheid en verder gaan dan de criteria van PIANOo, verdient het sterke aanbeveling dat in de vorm van gunningscriteria te doen: dit bevordert de verdere ontwikkeling van duurzaamheid, zonder a priori bedrijven uit te sluiten die hier (nog) niet aan voldoen.
- Reële overgangstermijn: Indien eisen op het gebied van duurzaamheid worden gesteld, wordt opgemerkt dat de markt dan ook wel de gelegenheid moet krijgen, de bedrijfsvoering op eenmaal binnen de organisatie van de aanbestedende dienst vastgestelde eisen af te stemmen; voortdurend wijzigen van voorwaarden wordt in dat kader evenmin passend geacht.
- Bij het vragen naar referenties met betrekking tot duurzaamheid geldt hetzelfde als voor referenties in het algemeen. Uit de referenties dient duidelijk te blijken, dat de inschrijver beschikt over de competenties om de gevraagde duurzaamheid in de praktijk te brengen, het is niet nodig te vragen naar een identiek vergelijkbaar project; duurzaamheid hangt immers nauw samen met innovatie en het kunnen aanbieden van varianten. De doelen die worden gesteld moeten wel afgeleid zijn van de nationale duurzaamheidsthema's. Als laatste dient bewijslast op het punt van duurzaamheid in de laatste fase plaats te vinden, net als bij andere geschiktheidseisen en gunningscriteria.
- Het opnemen in aanbestedingsstukken van een verplichting voor de opdrachtnemer tot het laten rapporteren over duurzaamheidsaspecten dient plaats te vinden conform het advies van de Raad voor de Jaarverslaggeving¹¹. Rapportage anderszins wordt daarmee dus disproportioneel geacht.

Een gemeente gaat een school bouwen, en vraagt bij de aanbesteding naar ervaring met bodemwarmte. Hiervoor dient een referentie overlegd te worden, waaruit duidelijk blijkt dat deze techniek in de praktijk is gebracht, ongeacht voor welk soort gebouw dat dit was (een gemeentehuis, een brandweerkazerne of een kantoorgebouw). Door te vragen naar algemene ervaring en niet naar ervaring in exact vergelijkbare omstandigheden is deze eis proportioneel.

¹⁰ De criteriadocumenten van PIANOo ondergaan met zekere regelmaat een actualiseringssslag.

¹¹ <https://www.duurzaam-ondernemen.nl/docs/rj.pdf>

- Bij sociale voorwaarden voor duurzaam inkopen gaat het om de sociale situatie in de (internationale) productieketen. Hierbij valt te denken aan naleving van universele rechten van de mens waaronder vakbondsvrijheid, verbod op kinderarbeid, gedwongen arbeid en discriminatie. Het gaat hier slechts om een redelijke inspanningsverplichting, afhankelijk van een redelijke inschatting van de risico's.
- Verwijzing naar bepaalde keurmerken mag. Hieraan is wel een aantal voorwaarden verbonden:
 - alle keurmerken moeten verband houden met het voorwerp van de opdracht;
 - ze moeten gebaseerd zijn op objectief controleerbare en niet-discriminerende criteria;
 - tot stand gekomen zijn door middel van een open en transparante procedure;
 - waarbij de ondernemer die het keurmerk aanvraagt geen beslissende invloed kan uitoefenen op de inhoud van het keurmerk.

Een gemeente wil voor het gemeentehuis een natuurstenen bestrating gerealiseerd zien en schrijft daarvoor een aanbesteding uit. De hiervoor te leveren materialen zijn kostbaar en maken een groot gedeelte van de aanneemsom uit, terwijl de aanleg zelf specifieke deskundigheid vereist. De gemeente heeft daarbij de volgende eis gesteld: Op deze aanbesteding is van toepassing de door de gemeente vastgestelde regeling tot inzet van werklozen (de zogenaamde 5%-regeling). De aannemer aan wie het werk zal worden opgedragen, is op basis daarvan verplicht minimaal 5% van de aanneemsom te verlonen door middel van inzet van werklozen. Door het verhoudingsgewijs geringe deel aan loonsom binnen deze aanneemsom en de specialistische activiteit, is deze *social return* bepaling disproportioneel.

Duurzaam inkopen binnen Multi Functionale Accommodatie

Binnen het inkoopproject van een Multi Functionele Accommodatie (MFA) is de markt uitgedaagd om binnen hun aanbieding een goede afweging tussen duurzaamheid en kosten te maken. Door functioneel aan te besteden geef je als opdrachtgever aan welke doelen (prestatie-eisen) je wilt bereiken in plaats van te omschrijven hoe deze prestatie-eisen bereikt moeten worden (voorbeeld energieneutraal in plaats van specifieke energie-eisen). Binnen deze aanbesteding is er een systematiek gehanteerd waarbij er een ambitieuze maar realistische ondergrens (minimumeis) op het gebied van duurzaamheid is gesteld die herkenbaar is voor de marktontwikkelingen, en daarnaast duurzamere oplossingen werden gewaardeerd met een hogere score. Het prijsaanbod is aangeboden op basis van gebruikerskosten voor 15 jaar (TCO gedurende 15 jaar), dus niet alleen de aanschafprijs, maar de levensduur is in ogenschouw genomen, omdat daar ook vaak de meeste winst ligt qua duurzaamheid. De inschrijvers hebben middels de GPR-gebouw systematiek (www.gprgebouw.nl/website/gebouw.aspx) op een objectieve en eenduidige wijze hun duurzame oplossingen kunnen aanbieden. De ondergrens was bepaald op een gemiddelde GPR-score van 8 (PIANOo hanteert minimaal 7). Een hogere score leverde een extra waardering op die voor 15% heeft meegewogen in de totaal beoordeling. Alle inschrijvers hebben deze kans ter hand genomen en een hogere GPR-score aangeboden dan minimaal was vereist. Een functionele aanpak stimuleert dus innovatie en concurrentie en haalt het beste uit de markt. 3 Van de 5 inschrijvers hebben zelfs de maximale waardering ontvangen, waaronder de partij die de opdracht uiteindelijk gegund heeft gekregen. De MFA zal worden gerealiseerd met een GPR-score van 8,7 wat onder andere zal leiden tot een lagere milieubelasting en lagere kosten gedurende de gehele levensduur. Door middel van de gehanteerde systematiek hebben de inschrijvers de vrijheid gekregen om duurzame oplossingen te implementeren met de beste prijs-kwaliteitverhouding (Beste PKV).

3.5.7

Samenhang met andere wetgeving

In zijn algemeenheid is het goed om te beseffen dat er wet-en regelgeving is die effect kan hebben op een aanbesteding of op een inschrijver. Zo hebben beursgenoteerde bedrijven nu eenmaal te maken met beursregels. Deze zeggen bijvoorbeeld iets over het wel of niet mogen verstrekken van bepaalde informatie. De eis bijvoorbeeld dat een inschrijver direct bij de aanbestedende dienst moet melden wanneer hij een schade meldt onder zijn verzekering, is strijdig met deze beursregels. Deze stellen namelijk dat als het gaat om koersgevoelige informatie (en schadeclaims kunnen zo opgevat worden), dat iedereen hier tegelijkertijd kennis van moet kunnen nemen. Andere regels waar bedrijven nog wel eens tegen aan lopen als het gaat om (on)mogelijkheid om in te schrijven op een aanbesteding zijn de boekhoudregels. Zo hebben veel bedrijven te maken met Europese of Amerikaanse boekhoudregels (ook wel bekend als IFRS of US GAAP). Deze regels stellen onder meer, dat een bedrijf geen omzet mag boeken als er een mogelijkheid bestaat dat ze een deel of het geheel terug moeten betalen aan de klant (in dit geval: de aanbestedende dienst). Bepalingen waarin staat dat er eventueel later alsnog kortingen verleend moeten worden (zoals de meestbegunstigingsclausule in sommige contracten) hebben dan ook meer effect dan veel aanbestedende diensten beseffen. Zo ook langdurige (onderhouds)garanties met daaraan gekoppeld de mogelijkheid voor een aanbestedende dienst om het contract als nog te ontbinden (zonder dat een bedrijf daar invloed op heeft) na X jaar. Voor wat contractvoorwaarden in z'n algemeenheid betreft, wordt verwezen naar §3.9. Uiteraard kunnen er redenen zijn voor aanbestedende diensten om toch deze eisen te stellen. In dat geval zal de aanbestedende dienst een gemotiveerde afweging moeten maken tussen deze reden(en) en de mogelijkheid dat hij bedrijven uitsluit van inschrijven op de betreffende aanbesteding.

3.6

Hanteren termijnen

De wet kent meerdere bepalingen waarin termijnen worden aangehaald. Deze bepalingen worden hieronder kort benoemd.

Artikel 1.10

1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht of het uitschrijven van een prijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf, voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:

...

e. de te stellen termijnen;

...

Termijnen worden vervolgens genoemd in:

Artikel 2.54

1. Een aanbestedende dienst verstrekt nadere inlichtingen over de aanbestedingsstukken uiterlijk tien dagen voor de uiterste datum voor het indienen van de inschrijvingen, mits het verzoek om inlichtingen tijdig voor de uiterste datum voor het indienen van de inschrijvingen is gedaan.
2. In afwijking van het eerste lid bedraagt de in dat lid bedoelde termijn in geval van toepassing van de openbare procedure, niet-openbare procedure of mededingingsprocedure met onderhandeling, waarbij toepassing wordt gegeven aan artikel 2.74, vier dagen.

§ 2.3.2.3 Termijnen

Artikel 2.70

De aanbestedende dienst stelt de termijn voor het indienen van verzoeken tot deelneming of inschrijvingen vast met inachtneming van het voorwerp van de opdracht, de voor de voorbereiding van het verzoek of de inschrijving benodigde tijd en de in deze paragraaf gestelde regels omtrent termijnen.

Artikel 2.71

1. Voor openbare procedures bedraagt de termijn voor het indienen van de inschrijvingen ten minste 45 dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de aankondiging.
2. Voor niet-openbare procedures en mededingingsprocedures met onderhandeling bedraagt de termijn voor het indienen van de verzoeken tot deelneming ten minste 30 dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de aankondiging van de overheidsopdracht.
3. Voor procedures van de concurrentiegerichte dialoog en procedures van het innovatiepartnerschap bedraagt de termijn voor het indienen van de verzoeken tot deelneming ten minste 30 dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de aankondiging van de overheidsopdracht.
4. Voor niet-openbare procedures bedraagt de termijn voor het indienen van de inschrijvingen ten minste 40 dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de uitnodiging tot inschrijving en voor mededingingsprocedures met onderhandeling bedraagt de termijn voor het indienen van de eerste inschrijvingen eveneens ten minste 40 dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de uitnodiging tot inschrijving.
5. Indien de aanbestedende dienst een vooraankondiging als bedoeld in paragraaf 2.3.2.1 heeft gedaan, kan hij de termijn voor het indienen van de inschrijvingen, bedoeld in het eerste en vierde lid, inkorten tot 29 dagen, maar in geen geval tot minder dan 22 dagen.
6. Het inkorten van de termijn, bedoeld in het vijfde lid, is uitsluitend toegestaan, indien de vooraankondiging alle informatie bevat die in de aankondiging van de overheidsopdracht, bedoeld in bijlage V, onderdeel B, afdeling I, van richtlijn 2014/24/EU, wordt verlangd, voor zover deze informatie beschikbaar is op het tijdstip dat de vooraankondiging wordt bekendgemaakt en mits deze vooraankondiging ten minste 52 dagen en ten hoogste 12 maanden voor de verzenddatum van de aankondiging van de overheidsopdracht ter bekendmaking is verzonden.

Artikel 2.72

1. Een aanbestedende dienst verlengt de termijn voor het indienen van de inschrijvingen, bedoeld in artikel 2.71, eerste en vierde lid, met vijf dagen in de gevallen, bedoeld in artikel 2.66, derde en vierde lid.
2. Het eerste lid is niet van toepassing in een geval als bedoeld in artikel 2.74.

Artikel 2.73

1. Een aanbestedende dienst verlengt de termijnen voor het indienen van de inschrijvingen zodanig dat alle betrokken ondernemers van alle nodige informatie voor de opstelling van de inschrijvingen kennis kunnen nemen, indien:
 - a. inschrijvingen slechts kunnen worden gedaan na een bezoek van de locatie,
 - b. inschrijvingen slechts kunnen worden gedaan na inzage ter plaatse van de documenten waarop de aanbestedingsstukken steunen,
 - c. de tijdig aangevraagde aanvullende informatie, die van betekenis is voor het opstellen van de inschrijvingen, niet uiterlijk tien dagen of, in een geval als bedoeld in artikel 2.74, onderdelen a en c, niet uiterlijk vier dagen voor de voor het indienen van de inschrijvingen gestelde termijn is verstrekt, of
 - d. de aanbestedingsstukken aanzienlijk gewijzigd zijn.
2. In de gevallen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen c en d, dient de duur van de verlenging in redelijke verhouding te staan tot het belang van de informatie of wijziging.

Artikel 2.74

In het geval van een urgente situatie, die door de aanbestedende dienst naar behoren is onderbouwd, waarin de in de artikel 2.71, eerste, tweede en vierde lid, bepaalde termijnen niet in acht kunnen worden genomen, kan een aanbestedende dienst de volgende termijnen vaststellen:

- a. in het geval van een openbare procedure, een termijn voor het indienen van de inschrijvingen van ten minste vijftien dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de aankondiging van de overheidsopdracht;
- b. in het geval van een niet-openbare procedure of een mededingingsprocedure met onderhandeling, een termijn voor het indienen van de verzoeken tot deelneming van ten minste vijftien dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de aankondiging van de overheidsopdracht;
- c. in het geval van een niet-openbare procedure of een mededingingsprocedure met onderhandeling, een termijn voor het indienen van de inschrijvingen van ten minste tien dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de uitnodiging tot inschrijving.

Artikel 2.74a

1. Een aanbestedende dienst die geen centrale aanbestedende dienst is, kan, in afwijking van artikel 2.71, vierde lid, de termijn voor het indienen van de inschrijvingen bij een niet-openbare procedure of de termijn voor het indienen van de eerste inschrijvingen bij een mededingingsprocedure met onderhandeling in onderlinge overeenstemming met de geselecteerde gegadigden bepalen, mits alle geselecteerde gegadigden evenveel tijd krijgen om hun inschrijving voor te bereiden en in te dienen.
2. Indien geen overeenstemming over een termijn als bedoeld in het eerste lid wordt bereikt, bedraagt deze ten minste 40 dagen, te rekenen vanaf de verzenddatum van de uitnodiging tot inschrijving.

Artikel 2.74b

Een aanbestedende dienst kan de termijn voor het indienen van de inschrijvingen, bedoeld in artikel 2.71, eerste en vierde lid, en artikel 2.74a, tweede lid, met vijf dagen verkorten, indien hij erin toestemt dat inschrijvingen langs elektronische weg worden ingediend.

Artikel 2.103

1. Een aanbestedende dienst deelt de afwijzing of uitsluiting van betrokken gegadigden en betrokken inschrijvers zo spoedig mogelijk schriftelijk mede.
2. Op verzoek van een betrokken partij stelt een aanbestedende dienst een afgewezen gegadigde zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vijftien dagen na ontvangst van zijn schriftelijk verzoek, in kennis van de redenen voor de afwijzing van zijn verzoek tot deelneming.
3. Op verzoek van een betrokken partij stelt de aanbestedende dienst iedere afgewezen inschrijver zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vijftien dagen na ontvangst van zijn schriftelijk verzoek, in kennis van de redenen voor de afwijzing van zijn inschrijving, inclusief voor de gevallen, bedoeld in de artikelen 2.77 en 2.78, de redenen voor zijn beslissing dat er geen gelijkwaardigheid voorhanden is of dat de werken, leveringen of diensten niet aan de functionele of prestatie-eisen voldoen.
4. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de in artikel 2.101, derde lid, bedoelde inschrijver.

Voorschrift 3.6:

De aanbestedende dienst overweegt een langere termijn te hanteren dan de minimumtermijnen.

Indien de wet minimumtermijnen stelt dient per opdracht kritisch te worden overwogen of de gestelde termijnen reëel en proportioneel zijn en in relatie staan tot de te ondernemen actie. Zo is het bij een gecompliceerd project zinvol de termijnen ruimer te stellen, zodat partijen voldoende gelegenheid hebben om in te schrijven. Aanbestedende diensten hebben maanden, soms een half jaar of een jaar nagedacht over de aanbesteding alvorens tot publicatie over te gaan: het is ook in het belang van de aanbestedende dienst om inschrijvers vervolgens voldoende

tijd te geven om een goede offerte te maken. De wettelijke termijnen zijn overigens uitgedrukt in kalenderdagen en houden geen rekening met vakantieperioden en andere perioden waarin redelijkerwijs geen aanmelding of inschrijving kan worden voorbereid, dan wel enige andere noodzakelijke actie in het aanbestedingsproces worden ondernomen. Helaas komt het in de praktijk nogal eens voor, dat termijngebonden correspondentie juist kort voor zo'n (branche) gebruikelijke (vakantie)periode wordt verstuurd. Denk hierbij aan een voornemen tot gunnen, waarbij de mogelijkheid tot het instellen van een procedure tot 20 kalenderdagen is beperkt. Strikt formeel mogen de wettelijke termijnen worden gehanteerd en is het niet verboden om een aanbesteding vóór de vakantie te publiceren, en meteen na de vakantie tot selectie of gunning over te gaan. Dat zal echter de kwaliteit van de offertes niet ten goede komen en schakelt mogelijk ook een belangrijk deel van de potentiële inschrijvers uit. In dergelijke situaties is het proportioneel de vaste termijn op te rekken met de vakantieperiode opdat sprake kan zijn van optimale marktwerking en de rechtsbescherming niet wordt ingeperkt.

Wanneer bij inlichtingen vragen zijn gesteld die verregaande consequenties voor de in te dienen offertes kunnen hebben, bijvoorbeeld doordat wijzigingen in de opdracht worden doorgevoerd, verdient het aanbeveling daar in de uitwerking extra ruimte voor te laten (dus langer dan 10 dagen). Wanneer beantwoording van vragen in eerste aanleg tot nieuwe vragen leidt, kan het zelfs proportioneel zijn ook voor de beantwoording daarvan extra tijd in te ruimen. Het bewust zonder goede reden op het allerlaatste moment stellen van vragen teneinde het proces te frustreren, wordt overigens jegens aanbestedende diensten onprofessioneel geacht.

Wanneer een aanbestedende dienst de aanbestedingsstukken aanzienlijk wijzigt of relevante aanvullende informatie zoals aangevraagd niet tijdig verstrekt, dient de aanbestedende dienst de van toepassing zijnde termijnen te verlengen. De extra tijd is afhankelijk van de aard en de mate van de wijzigingen of de ontbrekende informatie en het effect daarvan op de opdracht. Ingrijpende aanpassingen ten aanzien van technische specificaties kunnen bijvoorbeeld aanleiding geven tot een aanzienlijke verlenging van de termijnen. Aanzienlijke wijzigingen, zeker als die leiden tot aanpassing van de termijnen, dienen via een rectificatie op de aanvankelijke aankondiging op het gebruikte publicatieplatform gepubliceerd te worden. Het is dus niet nodig om een aanbesteding volledig terug te trekken en opnieuw te publiceren, het volstaat om in de rectificatie afdoende helder te maken wat er veranderd is, en welke de nieuwe termijnen zijn.

In de procedure-omschrijving van een aanbestedende dienst is de volgende passage opgenomen: In de periode 24 juli tot 15 augustus is de afdeling inkoop niet bereikbaar in verband met vakanties. Eventuele vragen gedurende deze periode worden ná 15 augustus beantwoord. In verband met deze vakantie is de termijn voor het indienen van de inschrijvingen met 3 weken verlengd ten opzichte van de wettelijke termijnen.

Artikel 2.109

1. In geval van een storing van het elektronische systeem door middel waarvan de inschrijving ingediend moet worden, waardoor het indienen van de inschrijving kort voor het verstrijken van de uiterste termijn niet mogelijk is, kan de aanbestedende dienst deze termijn na afloop van de uiterste termijn verlengen, mits hij nog geen kennis heeft genomen van de inhoud van enige inschrijving.
2. Alle niet-afgewezen gegadigden en inschrijvers worden door de aanbestedende dienst in kennis gesteld van de verlenging, bedoeld in het eerste lid, en krijgen de gelegenheid om hun inschrijving binnen de verlenging te wijzigen of aan te vullen.

Artikel 2.127

1. Een aanbestedende dienst neemt een opschortende termijn in acht voordat hij de met de gunningsbeslissing beoogde overeenkomst sluit.
2. De opschortende termijn, bedoeld in het eerste lid, vangt aan op de dag na de datum waarop de mededeling van de gunningsbeslissing is verzonden aan de betrokken inschrijvers en betrokken gegadigden.
3. De opschortende termijn, bedoeld in het eerste lid, bedraagt ten minste 20 kalenderdagen.
4. Een aanbestedende dienst behoeft geen toepassing te geven aan het eerste lid indien:
 - a. deze wet geen bekendmaking van de aankondiging van de overheidsopdracht door middel van het elektronische systeem voor aanbestedingen vereist;
 - b. de enige betrokken inschrijver degene is aan wie de overheidsopdracht wordt gegund en er geen betrokken gegadigden zijn;
 - c. het gaat om opdrachten op grond van een raamovereenkomst of specifieke opdrachten op grond van een dynamisch aankoopstelsel als bedoeld in afdeling 2.4.2.

3.7 Varianten

Artikel 2.83

1. Een aanbestedende dienst kan de inschrijvers toestaan varianten voor te stellen of van hen verlangen varianten in te dienen.
2. Een aanbestedende dienst vermeldt in de aankondiging van de overheidsopdracht of hij varianten toestaat of verlangt. Een aanbestedende dienst staat alleen varianten toe indien hij in de aankondiging heeft vermeld dat deze zijn toegestaan of worden verlangd.
3. Een aanbestedende dienst die varianten toestaat of verlangt, vermeldt in de aanbestedingsstukken aan welke eisen deze varianten ten minste voldoen, hoe zij worden ingediend en of varianten uitsluitend kunnen worden ingediend wanneer ook een inschrijving die geen variant is, is ingediend.
4. Een aanbestedende dienst waarborgt dat de gekozen gunningscriteria kunnen worden toegepast op varianten die aan de gestelde eisen voldoen en op conforme inschrijvingen die geen varianten zijn.
5. Varianten zijn verbonden met het voorwerp van de opdracht.
6. Een aanbestedende dienst past de gekozen gunningscriteria toe op varianten die aan de gestelde eisen voldoen en op conforme inschrijvingen die geen varianten zijn.
7. Een aanbestedende dienst neemt uitsluitend de varianten in overweging die aan de gestelde eisen voldoen.
8. Bij procedures voor het gunnen van overheidsopdrachten voor leveringen of overheidsopdrachten voor diensten wijst een aanbestedende dienst die varianten heeft toegestaan of verlangd, een variant niet af uitsluitend omdat deze variant, indien deze werd gekozen, veeleer tot een overheidsopdracht voor diensten dan tot een overheidsopdracht voor leveringen, dan wel veeleer tot een overheidsopdracht voor leveringen dan tot een overheidsopdracht voor diensten zou leiden.

Voorschrift 3.7:

De aanbestedende dienst overweegt de inschrijvers toe te staan varianten voor te stellen.

De wetgeving biedt de mogelijkheid varianten toe te staan. Een aanbesteder kan ook daadwerkelijk varianten verlangen, ongeacht het gekozen gunningscriterium. Als bij de aanbesteding het indienen van varianten op het in het bestek gevraagde mogelijk is, moet de aanbestedende dienst aangeven aan welke eisen deze moeten voldoen. Ook moet in geval van varianten worden aangegeven of al dan niet nog een conforme inschrijving wordt verlangd.

De praktijk leert dat deze optie zelden wordt toegepast. Het blijkt in de praktijk soms lastig om beoordelingscriteria zodanig te formuleren, dat ook varianten op een transparante en eerlijke manier in de beoordeling kunnen worden meegenomen. Desalniettemin is het toelaten van varianten zeer de moeite waard, en dient in die zin serieus overwogen te worden. Aanbieders kunnen dan met ideeën komen waar een aanbestedende dienst wellicht niet aan gedacht had, die bijvoorbeeld goedkoper, efficiënter en zuiniger kunnen zijn.

Van aanbestedende diensten wordt verwacht, dat zij in het kader van proportionaliteit op basis van de opdracht kritisch kijken naar het aantal te verlangen varianten; van inschrijvers wordt verwacht, dat zij zorgvuldig kijken naar het aantal in te dienen varianten teneinde onnodige kosten en inspanning van alle partijen te vermijden.

In de praktijk wordt het volledig of deels functioneel specificeren van een opdracht als alternatief gezien voor het toestaan van varianten. Het gaat er in beide gevallen om, dat maximaal gebruik wordt gemaakt van de kennis bij de inschrijvende partijen om de meest passende oplossing voor de aanbestedende dienst te realiseren.

Daarnaast biedt het toestaan van varianten dan wel het functioneel specificeren ook in het kader van het bevorderen van innovatie zonder meer belangrijke voordelen.

3.8 Inschrijfkosten

Artikel 1.10 (1.13 en 1.16 bevatten overeenkomstige bepalingen voor nationale aanbestedingen en meervoudig onderhands)

1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht of het uitschrijven van een prijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf, voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:

...

g. een vergoeding voor hoge kosten van een inschrijving;

...

Voorschrift 3.8A:

De aanbestedende dienst biedt een vergoeding aan wanneer een gedeelte van de te plaatsen opdracht moet worden uitgevoerd om de inschrijving in te kunnen dienen.

Zoals een aanbestedende dienst kosten moet maken voor het in de markt zetten van een opdracht, moeten de inschrijvers/gedigden kosten maken voor de daadwerkelijke inschrijving. Het is van belang deze kosten niet onnodig te laten oplopen en ook niet door heel veel inschrijvers tegelijk te laten maken. Wanneer het onvermijdelijk is dat er verhoudingsgewijs aanzienlijke kosten (denk aan visiepresentaties, maquettes en modellen, schetsen of (constructie-)doorberekening) per inschrijving gemaakt moeten worden, is het proportioneel aan een inschrijver daarvoor een vergoeding te geven.

Een gemeente en een hogeschool die samen een vijftal sporthallen en een onderwijsgebouw realiseren, besluiten op basis van de marktkennis van architecten een niet-openbare aanbesteding te organiseren. 113 gedigden downloaden de selectieleidraad, 36 architectenbureaus besluiten een aanmelding te doen. Na beoordeling van de 36 aanmeldingen worden 5 architecten uitgenodigd een inschrijving te doen, waarbij een visiepresentatie (geen ontwerp!) deel uitmaakt van de gunning. Na gunning ontvangen de 4 bureaus die de opdracht niet gegund hebben gekregen een redelijke vergoeding voor hun inspanning met betrekking tot de visiepresentatie.

Voorschrift 3.8B:

De aanbestedende dienst sluit niet op voorhand iedere vergoeding van inschrijfkosten uit in geval van een laattijdige intrekking van de aanbesteding.

Het op voorhand in alle gevallen uitsluiten in de aanbestedingsstukken van een vergoeding van inschrijfkosten indien de aanbesteding ingetrokken wordt, wordt geacht disproportioneel te zijn. Dat betekent niet dat bij terugtrekking van een aanbesteding altijd sprake dient te zijn van een vergoeding. Een eventuele kostenvergoeding bij een ingetrokken aanbesteding is onder meer afhankelijk van de aard van de aanbesteding, de kosten die gemaakt zijn en de omstandigheden waaronder de intrekking heeft plaatsgevonden. Bij de kosten kan het ook gaan om kosten gemaakt nog voordat tot daadwerkelijk inschrijving gekomen is. Bij de intrekkingsoomstandigheden is onder andere van belang wanneer en waarom de intrekking plaatsvindt.

3.9 Contractvoorwaarden

Artikel 1.10 (1.13 en 1.16 bevatten overeenkomstige bepalingen voor nationale aanbestedingen en meervoudig onderhands)

1. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf stelt bij de voorbereiding van en het tot stand brengen van een overheidsopdracht, een speciale-sectoropdracht of een concessieopdracht of het uitschrijven van een prijsvraag uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers en de inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
2. Bij de toepassing van het eerste lid slaat de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf, voor zover van toepassing, in ieder geval acht op:

...

h. de voorwaarden van de overeenkomst.

Proportionaliteit strekt zich uit tot alle fasen van de aanbestedingsprocedure en daarmee dus ook tot de contracten en de contractvoorwaarden. Aangezien inschrijven onder voorwaarden niet is toegestaan, gaat het hier specifiek om voorwaarden die door de aanbestedende dienst zelf op de aan te besteden opdracht van toepassing worden verklaard. Hierbij valt zowel te denken aan besteksvoorwaarden als aan eventuele inkoopvoorwaarden van een aanbestedende dienst.

Aanbestedende diensten en bedrijven maken afwegingen of contract-, inkoop- en leveringsvoorwaarden acceptabel zijn. Het gebruik van proportionele voorwaarden is dan ook in het belang van zowel de aanbestedende dienst als de inschrijvende partijen. Het geheel van clausules in een contract inclusief inkoopvoorwaarden worden het best bezien in hun onderlinge samenhang. Immers, de individuele bepalingen kunnen elk voor zich proportioneel zijn, maar in hun onderlinge samenhang kunnen zij, vanwege cumulatieve effecten, disproportioneel worden. De volgende punten verdienen in het kader van contractvoorwaarden in ieder geval de aandacht:

- of individuele contractsbepalingen gebruikelijk zijn in de desbetreffende markt. Hierbij dient eveneens bekeken te worden of de bepalingen gebruikelijk zijn in contracten tussen bedrijven onderling;
- of het wenselijk is dat bij bepalingen in een contract waarin een last, verplichting, verbintenis of beperking op de inschrijver wordt gelegd ten nadele van de inschrijver wordt afgeweken van het wettelijke stelsel van het verbintenissenrecht.

Voorschrift 3.9 A:

De aanbestedende dienst alloceert het risico bij de partij die het risico het best kan beheersen of beïnvloeden.

- Waar horen de verschillende risico's die in een opdracht besloten zitten, te liggen? Alloceer het risico bij de partij die het risico het best kan beheersen en/of beïnvloeden, hetzij de aanbestedende dienst hetzij de inschrijver. Bij de risico-afweging moeten de volgende aspecten worden betrokken:
 - de kans dat een risico zich verwezenlijkt en
 - de gevolgen van de omstandigheid dat een risico zich verwezenlijkt.Het bij een inschrijver neerleggen van een niet of nauwelijks voorzienbaar risico dat zich slechts in uitzonderlijke gevallen voordoet alsmede van een risico met in potentie effecten die de continuïteit van de leverancier kunnen of zullen ondermijnen is eerder disproportioneel dan een redelijkerwijs voorzienbaar risico met geringe of overzienbare effecten.
- Is het risico voor een van beide partijen in redelijkheid/onder reële voorwaarden verzekeraar (let op: Een veel gehoorde misvatting is dat alles verzekeraar is. Dit is niet het geval. Daarbij moet worden bedacht dat indien er een verzekering op de markt beschikbaar is, niet altijd betekent dat ook alle risico's onder die verzekering gedekt zijn. Met name garantieverplichtingen, boetes of vrijwaringen zijn in de regel onverzekerbaar.)

Voorschrift 3.9 B:

De aanbestedende dienst biedt tijdens de aanbestedingsprocedure potentiële inschrijvers de kans suggesties te doen voor aanpassingen aan de conceptovereenkomst of af te wijken van de inkoopvoorwaarden.

Tijdens de aanbestedingsprocedure dienen potentiële inschrijvers altijd de kans te krijgen suggesties te doen voor aanpassingen aan de conceptovereenkomst of af te wijken van de inkoopvoorwaarden. Daarmee geef je als aanbestedende dienst de mogelijkheid onderbouwde voorstellen op te nemen. Het opleggen van een contract zonder enige mogelijkheid voor de inschrijver suggesties in te dienen is in beginsel disproportioneel.

Voorschrift 3.9 C:

In gevallen waarin voor een bepaalde soort overeenkomst contractmodellen of algemene voorwaarden bestaan die paritair zijn opgesteld, past de aanbestedende dienst deze integraal toe.

In gevallen waarin voor een bepaalde soort overeenkomst contractmodellen of algemene voorwaarden bestaan, die paritair zijn opgesteld, dienen deze in beginsel integraal te worden toegepast nu het daarbij gaat om een evenwichtig pakket van voorwaarden. Denk hierbij aan de UAV versies 1989 en 2012 en de UAV-GC 2005. Projectspecifieke situaties kunnen het noodzakelijk maken om van die modellen of voorwaarden af te wijken, maar die afwijkingen dienen dan wel te kunnen worden gemotiveerd.

Wanneer in een aanbesteding het indienen van varianten wordt toegestaan, dient de inschrijver de ruimte te krijgen suggesties te doen ten aanzien van het standaardcontract of van de standaardvoorwaarden van de aanbestedende dienst af te wijken. Een variant is immers in dat geval slechts haalbaar als er bij die aanbidding passende voorwaarden worden overeengekomen.

Naast het bieden van de mogelijkheid om suggesties in te dienen is het ook een mogelijkheid om vooraf geen contract op te leggen, maar na gunning een contract op te stellen uitgaande van bestek en offerte. Hierbij kan ervoor worden gekozen om in de aanbestedingstukken een voorstel voor contract of een modelcontract op te nemen dat als uitgangspunt dient om bestek en offerte in te verwerken.

3.9.1 Individuele contractsbepalingen

Naast hetgeen hierboven al in algemene zin is gesteld over contracten en algemene voorwaarden, worden hieronder niet-limitatief een aantal specifieke contractsbepalingen nader behandeld. Uiteraard dienen andere contractvoorwaarden ook proportioneel te zijn.

3.9.1.1 Aansprakelijkheidsbepaling

Voorschrift 3.9 D:

- 1. De aanbestedende dienst verlangt geen aansprakelijkheid die op geen enkele manier gelimiteerd is.**
- 2. Bij de beoordeling welke limitering van de aansprakelijkheid proportioneel is slaat de aanbestedende dienst in ieder geval acht op:**
 - de risico's die de aanbestedende dienst daadwerkelijk loopt;**
 - de gebruikelijke aansprakelijkheidseis in de betreffende branche of voor de betreffende opdracht naar aard en omvang.**

De aansprakelijkheidsparagraaf is voor beide partijen vaak voer voor discussie. Voor beide partijen speelt mee wat de risico's van de betreffende opdracht zijn. Aansprakelijkheid die op geen enkele wijze gelimiteerd is, wordt vermoed niet proportioneel te zijn. Aansprakelijkheid kan worden beperkt in soort, hoogte en duur. Ten aanzien van de soort kan onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte schade. Per opdracht dient bekeken te worden aan de hand van de overwegingen aan het begin van deze paragraaf alsmede de specifieke overwegingen hierna welke beperking in het betreffende geval proportioneel is.

Soms zijn er niet of nauwelijks risico's verbonden aan de opdracht; in een ander geval kunnen deze risico's zeer omvangrijk zijn (denk aan situaties waar mogelijk sprake is van letselschade, maar ook situaties waarbij fouten in een relatief kleine adviesopdracht grote financiële consequenties voor de aanbestedende dienst kunnen hebben). Welke beperking proportioneel is, is derhalve niet eenduidig te kwantificeren in percentages van de opdracht en kan per branche en/of opdracht verschillen. Om te beoordelen welke aansprakelijkheidslimiet nog proportioneel is, kan gekeken worden naar de volgende aspecten:

- welke risico's loopt een aanbestedende dienst daadwerkelijk: een aansprakelijkheidseis dient hieraan gekoppeld te worden;
- wat is een gebruikelijke aansprakelijkheidseis in de betreffende branche en/of voor de betreffende opdracht naar aard en omvang. Hierbij kan gekeken worden naar de bepalingen in de in die branche gebruikelijke contracten alsmede naar hetgeen gebruikelijk verzekeraar¹² is in die branche en/of voor die opdracht. Zo is in sommige branches en/of voor sommige opdrachten gevolgschade niet verzekeraar en zijn garanties zelden verzekeraar.

In sommige branches zijn percentages vastgelegd in paritair tot stand gekomen algemene voorwaarden. Indien die voorwaarden gehanteerd worden, kan bij de daarin opgenomen percentages worden aangesloten.

Voor wat betreft de aansprakelijkheid voor letsel, dood en zaakschade dient bij voorkeur te worden aangesloten bij de standaarden uit de verzekeringsbranche in die branche en/of voor de betreffende opdracht.

Ten aanzien van de duur geldt als algemeen uitgangspunt dat de aansprakelijkheid gekoppeld wordt aan een percentage van de opdrachtwaarde van een jaar. Zo is het bij een uitvoeringsduur korter of langer dan een jaar niet altijd proportioneel de aansprakelijkheid naar een jaar om te rekenen. Een aansprakelijkheidseis voor onbepaalde duur wordt geacht disproportioneel te zijn.

3.9.1.2 *Intellectuele eigendom*

Conform de Auteurswet ligt het intellectuele eigendom bij de maker ervan. In veel sectoren is het intellectueel eigendom op een product het enige dat echt waarde heeft en/of cruciaal is voor de reguliere bedrijfsvoering van inschrijvers. Het is voor aanbestedende diensten vaak van belang te voorkomen dat ze bij voor hen gemaakte producten afhankelijk worden van een onderneming. Om die reden willen ze graag het intellectuele eigendom verkrijgen. Om dit probleem te voorkomen is niet per se het intellectueel eigendom nodig, maar volstaat veelal een uitgebreid gebruiksrecht. Als men uitgaat van dat laatste, wordt recht gedaan aan de positie van zowel de inschrijver als de aanbestedende dienst.

3.9.1.3 *Meest begunstigingsclausule*

Voorschrift 3.9 E:

Een aanbestedende dienst verlangt niet dat een inschrijver vooraf moet garanderen dat in geval een andere wederpartij dan de betreffende aanbestedende dienst een betere prijs krijgt voor hetzelfde product of dienst, de aanbestedende dienst deze dan met terugwerkende kracht ook moet krijgen.

Deze bepaling komt er kort gezegd op neer, dat een inschrijver vooraf moet garanderen dat in geval een andere wederpartij dan de betreffende aanbestedende dienst een betere prijs krijgt voor hetzelfde product of dienst, de aanbestedende dienst deze dan met terugwerkende kracht ook moet krijgen. Deze bepaling zal in het algemeen als disproportioneel kunnen worden aangemerkt. In sommige landen in Europa is deze bepaling ook wettelijk verboden.

¹² Met 'gebruikelijk verzekeraar' wordt bedoeld verzekeraar tegen redelijke tarieven en voorwaarden.

4 Aanbestedingsfase

4.1 Vragen aan en mededelingen van aanbestedende dienst

Vanaf de publicatie van de aanbesteding mogen potentiële inschrijvers vragen stellen naar aanleiding van het aanbestedingsdocument of de selectieleidraad.

Wettelijk gezien moeten vragen door de aanbestedende dienst minimaal 10 dagen voordat de aanmelding of offerte binnen moet zijn, beantwoord zijn. Beide partijen zijn er bij gebaat dat vragen zo snel mogelijk worden gesteld en ook zo snel mogelijk worden beantwoord.

Afhankelijk van het onderwerp van de aanbesteding is het soms ook handig een 'prebid meeting' of een bezoek van de locatie (bv. bij schoonmaak, catering of technisch onderhoud/renovatie van gebouwen) te organiseren. Vragen worden beantwoord in één of meer nota's van inlichtingen die aan alle potentiële inschrijvers digitaal ter beschikking worden gesteld. Met name bij grote of complexe aanbestedingen is het gebruik van meerdere nota's van inlichtingen raadzaam. De aanbestedende dienst geeft een redelijke termijn voor het stellen van vragen. Op vragen die tijdig binnenkomen geeft de aanbestedende dienst een inhoudelijk antwoord. Vragen die binnenkomen worden meteen gepubliceerd en zodra het antwoord beschikbaar is, wordt dit eraan toegevoegd. Deze manier van het verstrekken van inlichtingen heeft als voordelen een snelle respons van de aanbestedende dienst op vragen van inschrijvers en het voorkomen van dublures in de vragen. Tevens geeft het snel publiceren van antwoorden inschrijvers de prikkel om vragen zo snel mogelijk te stellen en de mogelijkheid een

vervolg- of verduidelijkingsvraag te stellen binnen de gegeven termijn. Het is disproportioneel om zonder (inhoudelijk afdoende) antwoord te geven de aanbesteding conform planning voort te zetten. Dit laat onverlet, dat voor de eenduidigheid de definitieve Nota van Inlichtingen met alle gebundelde vragen en antwoorden uiterlijk 10 dagen voor aanmelding/inschrijving wordt gepubliceerd. Bij het verstrekken van veel inlichtingen kan het ook raadzaam zijn de inschrijvingstermijn op te schuiven. Indien een inschrijver zich niet kan vinden in de beantwoording van vragen, dan wel sprake is van een fundamenteel punt waarover volgens de planning geen vraag meer kan worden gesteld, kan de inschrijver een klacht indienen (§4.4). Het is disproportioneel het niet stellen van een vraag automatisch te laten leiden tot het verval van recht om het onderwerp alsnog aan de orde te stellen, maar opdrachtnemers dienen wel een proactieve houding aan te nemen. Het is belangrijk dat inschrijvers zo vroeg mogelijk vragen en klachten presenteren. Een aanbestedende dienst of speciale sector-bedrijf moet een evenwicht vinden tussen de belangen. Het kan in bepaalde gevallen proportioneel zijn om ná de termijn van vragen stellen toch nog vragen te beantwoorden, bijvoorbeeld als de vraag zou kunnen leiden tot een wezenlijke wijziging van de opdracht. Ondanks het uitgangspunt van elektronische informatie-uitwisseling, blijft andersoortige communicatie mogelijk (denk aan presentaties, interviews en bezoek van de locatie). Voorwaarde voor gebruik van andersoortige communicatie is dat de inhoud van die communicatie voldoende wordt gedocumenteerd en aan alle betrokkenen ter beschikking wordt gesteld (denk aan non-discriminatoir, transparant en objectief).

In de procedure-omschrijving van een aanbestedende dienst is 'nota van inlichtingen' als volgt opgenomen:

- Vragen kunnen, uitsluitend via e-mail en gesteld in de Nederlands taal, worden gericht aan info@publieke.instelling.nl, o.v.v. '<<onderwerp aanbesteding>>';
- De vragen en antwoorden daarop, alsmede verduidelijkingen van de aanbestedende dienst uit eigen beweging, zullen geanonimiseerd gepubliceerd worden op een aanbestedingsplatform. Alle inschrijvers zijn zelf verantwoordelijk voor het regelmatig raadplegen van deze site;

Daarbij kan nog melding worden gedaan van wijzigingen naar eerdere vraagstellers.

4.2 Vormvereisten

Voorschrift 4.2:

De aanbestedende dienst verlangt van een inschrijver geen andere vormvereisten dan welke tot doel hebben te komen tot een objectieve vergelijking van de inschrijvingen.

In ieder aanbestedingsdocument wordt aangegeven welke vormvereisten aan een aanmelding of inschrijving worden gesteld. Het doel van deze vormvereisten is te kunnen komen tot een objectieve vergelijking van inschrijvingen. Zo kan gevraagd worden dat een inschrijfformulier/antwoordentabel dient te worden ingevuld, en kan worden gevraagd naar een bepaalde nummering van bijlagen. Hier kunnen meer eisen bijkomen, al naar gelang het onderwerp van de aanbesteding (denk aan proefafdrukken bij een aanbesteding drukwerk). Toch zit hier ook een duidelijke proportionaliteitscomponent aan. Ieder vormvereiste dat wordt gesteld, betekent meer werk voor een (mogelijk) inschrijvende partij. Als er al bij uitzondering sprake is van het om redenen analoog indienen van een inschrijving (in principe dient het proces volledig digitaal te verlopen), moet een aanbestedende dienst zich afvragen of er daadwerkelijk meerdere exemplaren nodig zijn. Bij digitale inschrijvingen is het goed zich af te vragen welk betrouwbaarheidsniveau proportioneel is. Het ligt voor de hand aan te sluiten bij de handreiking voor betrouwbaarheidsniveaus voor authenticatie bij elektronische overheidsdiensten (versie 3) van Forum Standaardisatie en voor het indienen van aanbestedingsdocumenten (in ieder geval niet hoger dan) betrouwbaarheidsniveau 3 te hanteren. Een aanbestedende dienst loopt het risico, dat als de vormvereisten te hoog worden opgeschroefd, het aantal inschrijvende partijen sterk afneemt (beperking van de concurrentie), de kans op fouten toeneemt of dat de vorm belangrijker gaat worden dan de inhoud. Ook het verlangen, dat elke pagina is ondertekend, dan wel geparafeerd, lijkt niet noodzakelijk. Daarnaast zou terughoudend om moeten worden gegaan met het stellen van vormvereisten aan bijvoorbeeld referenties. Dat zou immers in de praktijk kunnen betekenen dat een inschrijver voor elke opdracht terug moet naar zijn referent om voor dezelfde (mogelijk jaren geleden verkregen) referentie opnieuw een handtekening te krijgen, steeds onder een ander referentieopgave model. Los van mogelijke obstakels, als dat de bij die concrete opdracht betrokken personen bij de betreffende organisatie niet meer werkzaam zijn of het nieuwe formulier niet past bij de oorspronkelijke opdracht, leidt dit tot ongewenste administratieve belasting.

4.3 Standstill periode

Een aanbestedende dienst moet inschrijvers een redelijke gelegenheid geven bezwaar te maken tegen een voorgenomen gunningsbeslissing. Concreet betekent dit dat eerst een mededeling omtrent de voorgenomen gunning wordt verstuurd. Gedurende een aansluitende termijn hebben afgewezen inschrijvers dan gelegenheid de beslissing nader te onderzoeken en kunnen eventuele bezwaren worden ingediend. Daarmee komt de aanbestedingsprocedure in feite tot stilstand. Pas na deze termijn vindt, als er geen bezwaar is aangetekend, definitieve gunning plaats. Deze standstill of Alcatelperiode is wettelijk geregeld voor de Europese procedures en nationale openbare en niet-openbare procedures. In het ARW 2016 is dit ook procedureel vastgelegd. De standstill periode van 20 kalenderdagen is nadrukkelijk een minimum termijn. Verlenging van die periode kan in omstandigheden mogelijk en/of verstandig zijn, zowel in het belang van de aanbestedende dienst als in het belang van inschrijvende partijen. Als de voorlopige gunning net voor een vakantie valt, is het niet realistisch om te verwachten dat marktpartijen in staat zijn binnen de 20 kalenderdagen de voorlopige gunning te bestuderen en te besluiten om al dan niet stappen te ondernemen. Dat lijkt handig voor een aanbestedende dienst, maar houdt ook in dat het een reden kan zijn voor een inschrijvende partij om dan maar meteen naar de rechter te stappen, gezien de niet reële periode. Een onderbouwde uitleg van het resultaat van de aanbesteding (in de gunning, maar indien uitgebreider gewenst ook op verzoek van de inschrijvende partijen) is belangrijk voor alle partijen.

Mocht het agendatechnisch niet mogelijk zijn om binnen de 20 dagen het gevraagde overleg te plannen, is het mogelijk om die termijn bijvoorbeeld met een week te verlengen om daarmee het 'onweer uit de lucht te halen', mits dat de uitvoering van de opdracht niet frustrereert.

De standstill periode is niet wettelijk geregeld voor de meervoudig onderhandse procedure. Direct gunnen is echter in strijd met het fairplaybeginsel en de maatstaven van redelijkheid en billijkheid. Het is proportioneel ook hier met een standstill periode rekening te houden. Het gaat daarbij om een, gegeven de omstandigheden, redelijke termijn. Overeenkomstig voorbeelden uit de praktijk kan daarbij (afhankelijk van het type procedure) gedacht worden aan termijnen van 7 of 10 kalenderdagen.

4.4 Proportionaliteit van klachtafhandeling

Naast wettelijk vastgelegde vormen van rechtsbescherming bestaat grote behoefte aan laagdrempelige vormen van klachtenafhandeling. Eventuele bezwaren of klachten dienen in een zo vroeg mogelijk stadium van het aanbestedingsproces ingediend te worden door de ondernemer en te worden behandeld door de aanbestedende dienst. In een vroegtijdig stadium kan immers nog invloed uitgeoefend worden op de procedure en worden problemen voor de verdere procedure en de uitvoering van de opdracht voorkomen. Dit kan niet alleen tijd- en kostenbesparend werken, maar kan er bovendien voor zorgen dat de (pre-)contractuele verhoudingen tussen partijen niet onnodig onder druk worden gezet. Ondernemers zijn nog wel eens terughoudend in het aan de kaak stellen van onduidelijkheden/ onjuistheden uit angst als klager te boek te staan (bijt niet de hand van degene die voedt).

Van een adequaat handelende inschrijver/gedagigde mag worden verwacht dat hij zich proactief opstelt bij het naar voren brengen van bezwaren in het kader van de aanbestedingsprocedure en dat hij zijn bezwaren duidelijk en in een zo vroeg mogelijk stadium kenbaar maakt. Dat betekent dus dat een bezwaar zo snel als redelijkerwijs mogelijk na publicatie kenbaar wordt gemaakt. Het kenbaar maken van een bezwaar moet overigens niet worden verward met het stellen van een vraag in het kader van de Nota van Inlichtingen (NvI) voortvloeiend uit de aanbestedingsdocumenten (zie 4.1).

Een publieke opdrachtgever stelt alleen proportionele eisen aan het indienen van een bezwaar of klacht. Het gaat bijvoorbeeld om het schriftelijkheidsvereiste. Van de aanbestedende dienst mag worden verwacht dat zij inhoudelijk ingaat op relevante bezwaren die kenbaar worden gemaakt op het moment dat inschrijver/gedagigde redelijkerwijs kennis heeft kunnen nemen van (nieuwe) informatie. Van de aanbestedende dienst wordt tevens verwacht dat zij relevante bezwaren voorziet van een duidelijk antwoord en – indien noodzakelijk – verwerkt in de aanbesteding. Het is niet proportioneel bij indiening van een bezwaar opschorting van de aanbestedingstermijn bij voorbaat uit te sluiten.

Het kan zijn dat een inschrijver pas nadat het voornemen tot gunning bekend is gemaakt een bezwaar inbrengt naar aanleiding van informatie die hij pas na het voornemen tot gunning heeft verkregen. Het kan dan proportioneel zijn dat de aanbestedende dienst deze klacht in behandeling neemt.

Een bepaling in de aanbestedingsdocumentatie die de mogelijkheid tot rechtsbescherming dan wel het aanhangig maken van een (bodem-)procedure onredelijk beperkt is disproportioneel. Eventueel kan aan de mogelijkheid van rechtsbescherming c.q. aanhangig maken van een (bodem-)procedure een redelijke (verval)termijn worden gekoppeld, voldoende lang voor een inschrijver om ook daadwerkelijk van die mogelijkheid gebruik te kunnen maken.