

Gewijzigde versie behoort bij VR 2005/114

# Kadernota aanbestedingsbeleid werken.

*Ede, 6 december 2005  
ROB/Realisatie  
MC/2005/423*

## **Inhoudsopgave**

1.	Inleiding.....	2
1.1.	Wat is aanbesteden.....	2
1.2.	Het belang van een gemeentelijke nota aanbestedingsbeleid.....	2
1.3.	Uitgangspunten van het Edese aanbestedingsbeleid.....	3
1.4.	Opzet Nota.....	3
2.	Wet en regelgeving.....	4
2.1.	Europees aanbestedingsrecht.....	4
2.1.1.	Uitgangspunten.....	4
2.1.2.	Wanneer is er sprake van een aanbestedende dienst?.....	4
2.1.3.	Wanneer geldt Europese wet- en regelgeving?.....	5
2.1.4.	Waardebepaling opdracht.....	5
2.2.	Nationale wetgeving.....	6
2.3.	Gemeentelijke regelgeving en reglementen.....	7
2.3.1.	Het UAR 2001 en ARW 2005.....	7
2.3.2.	UAV 1989.....	7
2.3.3.	UAV GC 2000.....	8
2.3.4.	Standaardbestekken.....	8
2.4.	Nieuw Juridisch kader.....	8
3.	Aanbestedingsvormen.....	9
3.1.	Marktbenadering.....	9
3.2.	Selectie- en gunningscriteria.....	9
3.2.1.	Selectiecriteria.....	9
3.2.2.	Gunningscriteria.....	9
3.2.3.	Nieuwe mogelijkheden selectie-eisen.....	10
3.3.	Aanbestedingsprocedures.....	10
3.3.1.	De openbare (europese) aanbesteding.....	10
3.3.2.	(Openbare) aanbesteding met voorafgaande selectie.....	11
3.3.3.	Onderhandse aanbesteding.....	11
3.3.4.	Gunning uit de hand.....	11
3.3.5.	Raamovereenkomsten.....	12
3.4.	Drempelbedragen.....	13
3.5.	Regionaal aanbestedingsbeleid.....	13
3.6.	Groslijsten.....	14
3.7.	Publicatiebeleid omtrent aanbestedingen.....	14
4.	Bijzondere contractvormen.....	15
4.1.	Waarom gebruik maken van alternatieve contractvormen?.....	15
4.2.	Diverse contract vormen in de bouw.....	15
4.2.1.	Het ontwerpteam contract.....	15
4.2.2.	Bouwteamcontract.....	15
4.2.3.	Design & Construct of Design & Build – contracten.....	15
4.2.4.	Turnkey.....	15
4.2.5.	PPS.....	15
4.2.6.	De op concurrentie gerichte dialoog.....	16
5.	Organisatorische en bestuurlijke context.....	17
5.1.	Rollen en verantwoordelijkheden.....	17
5.2.	Organisatie aanbestedingsproces.....	17
5.2.1.	Kennis.....	18
5.2.2.	Administratieve organisatie.....	18

## 1. Inleiding

---

### 1.1. Wat is aanbesteden

---

Voor u ligt de nieuwe kadernota aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede. Bewust is gekozen voor een kadernota. Dit betekent dat in deze nota de belangrijkste beleidsmatige uitgangspunten aan bod komen en dat op hoofdlijnen een aantal kaders geschetst wordt waarbinnen het aanbestedingsbeleid zich ontwikkelt. Denk hierbij aan juridische kaders, maatschappelijke kaders en kaders vanuit de markt.

Alvorens hier dieper op in te kunnen gaan, is het belangrijk om stil te staan bij de vraag wat wij in deze nota onder aanbesteden verstaan. In deze nota wordt alleen gesproken over het aanbesteden van werken; het aanbesteden van leveringen en diensten is beschreven in een aparte nota. Wanneer we het hebben over aanbesteden dan praten we feitelijk over de wijze waarop opdrachten op de markt worden gezet. M.a.w. hoe zorg je ervoor dat je een partij vindt die de door de gemeente Ede gewenste werken realiseert.

Dit brengt ons tot de volgende definitie:

*‘De uitvoering van het proces waarbij de markt (al dan niet met voorafgaande selectie) wordt uitgenodigd om op een vooraf bepaalde wijze in te schrijven op een vooraf gespecificeerd werk (bijvoorbeeld bestek en tekeningen) met de bedoeling dit werk te gunnen aan degene die daarvoor op grond van vooraf gepubliceerde, objectieve, transparante en niet-discriminatoire, gunningscriteria als eerste in aanmerking komt’.*

Deze definitie biedt ruimte voor beleidsvrijheid, maar geeft tegelijkertijd een aantal beperkingen. Deze komen met name voort uit de begrippen objectief, transparant en niet-discriminatoire uit de Europese richtlijn voor het aanbesteden van diensten, leveringen en werken. In hoofdstuk 2 wordt hier dieper op in gegaan.

---

### 1.2. Het belang van een gemeentelijke nota aanbestedingsbeleid

---

De gemeente wordt door Europa aangemerkt als aanbestedende dienst. Hierdoor is er een uitgebreid scala van wet en regelgeving van toepassing op gemeentelijke aanbestedingen. Het is zaak om deze wet en regelgeving goed te vertalen en te ontsluiten binnen de organisatie. In deze nota worden de belangrijkste juridische kaders besproken en worden de consequenties voor het gemeentelijk aanbestedingsbeleid aangegeven.

Een duidelijk geformuleerd aanbestedingsbeleid biedt helderheid richting marktpartijen en de eigen organisatie. Bij een helder geformuleerd aanbestedingsbeleid weten marktpartijen waar zij aan toe zijn bij het verwerven en uitvoeren van werken.

Voor de eigen organisatie is een duidelijk kader ook van belang, zodat vroegtijdig in de planontwikkeling en de planning rekening gehouden kan worden met de wijze waarop een project aanbesteed wordt.

---

### 1.3. Uitgangspunten van het Edese aanbestedingsbeleid

---

De gemeente Ede hecht veel waarde aan een transparant aanbestedingsbeleid zowel richting het bedrijfsleven en burgers als richting de gemeenteraad. Controleerbare zorgvuldigheid is van belang omdat er met gemeenschapsgeld wordt gewerkt. Deze zorgvuldigheid blijkt niet alleen uit de communicatie met de markt, maar ook uit transparante en objectieve interne procedures en tijdige informatieverschaffing aan de gemeenteraad.

Aannemers voeren in Ede werken uit die vaak voor langere tijd beeldbepalend zijn. Hiermee gaan niet zelden hoge investeringen gepaard. Het is dan ook van belang om bij iedere aanbesteding het gewenste kwaliteitsniveau te realiseren. Dit uiteraard voor een zo laag mogelijke prijs.

Tot slot hecht de gemeente Ede waarde aan een gezonde regionale markt voor aannemers. De mogelijkheden hiertoe worden mede bepaald door externe ontwikkelingen op het gebied van wet en regelgeving.

*Kort en bondig kunnen de volgende vier algemene uitgangspunten worden geformuleerd:*

1. *Het verwezenlijken van een werk met het gewenste kwaliteitsniveau voor een zo laag mogelijke prijs;*
2. *Het verwezenlijken van openheid en zorgvuldigheid;*
3. *Het zorgvuldig volgen van en handelen volgens bestaande nieuwe wet- en regelgeving;*
4. *Het in stand houden van een gezonde markt voor regionale aannemers*

---

### 1.4. Opzet Nota

---

In het vervolg van deze nota wordt dieper ingegaan op de belangrijkste juridische kaders en de diverse reglementen die wij in Ede gebruiken. Dit gebeurt in hoofdstuk 2. In hoofdstuk 3 wordt feitelijk beschreven hoe er in Ede aanbesteed wordt. Welke drempelbedragen er worden gehanteerd, voor welke aanbestedingsvorm er gekozen wordt en hoe wij bijvoorbeeld om willen gaan met lokale aannemers. Het kan zinvol zijn om af te wijken van de traditionele manier van planvoorbereiding en uitvoering en voor alternatieve samenwerkingsvormen te kiezen. Deze worden beschreven in hoofdstuk 4. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 kort ingegaan op enkele organisatorische aspecten. Aangezien het een kadernota betreft, wordt nog niet op alle vragen antwoord gegeven. Wel worden er opdrachten aan het College geformuleerd om uit te werken. De uitwerking hiervan vindt plaats in een notitie die door het college wordt vastgesteld. Deze notitie zal dieper op een aantal juridische en organisatorische aspecten ingaan. De kadernota aanbestedingsbeleid vormt de basis voor deze notitie.

## 2. Wet en regelgeving

---

### 2.1. Europees aanbestedingsrecht

---

#### 2.1.1. UITGANGSPUNTEN

In dit hoofdstuk wordt de belangrijkste wet- en regelgeving beschreven die van toepassing is op aanbestedingen. In deze wet- en regelgeving voor het doen van aanbestedingen speelt het Europees recht een steeds belangrijker rol.

In 1958 heeft Nederland het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap ondertekend. In dit verdrag wordt gestreefd naar een interne markt zonder binnengrenzen waarin vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal is gewaarborgd. Daarom moet de gemeente haar opdrachten op transparante, objectieve en niet-discriminerende wijze voor alle marktpartijen toegankelijk maken.

Objectief houdt in dat een aanbesteding op basis van objectieve selectie- en gunningscriteria moet plaatsvinden. Deze moeten gepubliceerd worden om te komen tot een transparant aanbestedingsproces zodat marktpartijen weten waar zij aan toe zijn. Het begrip niet-discriminair houdt in dat er geen beperkende voorwaarden opgelegd mogen worden die een inbreuk maken op de 'vrije markt'.

De EG-aanbestedingsrichtlijn vormt in feite een uitwerking van deze principes. Vanaf december 2005 zijn de richtlijnen voor overheidsopdrachten {Werken (93/37/EEG), Diensten (92/50/EEG) en Leveringen (93/36/EEG)} komen te vervallen. Deze richtlijnen zijn vervangen door de richtlijnen 2004/17/EG en 2004/18/EG. Beide zijn op 31 maart 2004 gepubliceerd in het publicatieblad van de Europese Unie (PB L 134). De eerste is van toepassing op bepaalde bedrijven in de nutssector, de tweede is op rijk, provincies, gemeenten en waterschappen van toepassing. Op 1 december 2005 zijn de richtlijnen formeel geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving.

Nieuw ten opzichte van de oude regels is de mogelijkheid om voor bijzonder complexe overheidsaanbestedingen een speciale aanbestedingsprocedure, de concurrentiegerichte dialoog, te kunnen volgen. Deze procedure is ontworpen voor aanbestedingen waarbij vooraf niet alle technische, financiële of juridische eisen kunnen worden beschreven. Een ander nieuw punt is de mogelijkheid om elektronisch aan te besteden. Ook wordt het aanbesteden van raamovereenkomsten mogelijk gemaakt. De nieuwe regels geven overheidsopdrachtgevers en opdrachtgevers in de nutssector aldus meer mogelijkheden om op een eigentijdse wijze het beste uit de markt te halen.

Wanneer er in dit hoofdstuk artikelen genoemd worden zonder verdere verwijzing dan zijn dit artikelen uit de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG.

#### 2.1.2. WANNEER IS ER SPRAKE VAN EEN AANBESTEDENDE DIENST?

Als aanbestedende dienst in zin van de richtlijn worden beschouwd (art. 9):

- De staat
- Territoriale lichamen
- Publiekrechtelijke instellingen
- Instellingen en verenigingen gevormd door een of meer van deze lichamen of een of meer van deze publiekrechtelijke instellingen

De gemeente Ede is een van de territoriale lichamen van de Staat der Nederlanden. Om deze reden is zij een aanbestedende dienst. Hier stopt de invloedssfeer van de richtlijn echter niet. Dit blijkt o.a. uit de definitie van Publiekrechtelijke instellingen.

Onder een publiekrechtelijke instelling wordt verstaan:

- Een instelling die is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn,
- Die rechtspersoonlijkheid bezit, en
- Waarvan ofwel de activiteiten in hoofdzaak door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen worden gefinancierd (meer dan 50%), ofwel het beheer onderworpen is aan toezicht door deze laatste, ofwel de leden van het bestuursorgaan, het leidinggeven of het toezichthoudend orgaan voor meer dan de helft door de staat, territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

Dit betekent dat de Europese wet- en regelgeving niet alleen van toepassing is op de gemeente, maar ook op samenwerkingsverbanden waarin de gemeente participeert en op sommige instellingen die grotendeels door (al dan niet samenwerkende) gemeenten worden gefinancierd. Welke consequenties dit precies heeft voor de verschillende samenwerkingsverbanden waar de gemeente Ede in participeert is niet altijd duidelijk. Op dit gebied is de regelgeving zeer onzorgvuldig en bevinden zich grijze gebieden. De vraag wat dit betekent voor PPS-constructies wordt in hoofdstuk 4 nader beschreven.

*Bij de uitwerking van deze nota door het college wordt uitgezocht welke invloed Europese wet- en regelgeving heeft op:*

- *Samenwerkingsverbanden waarin de gemeente Ede participeert*
- *Instellingen die grotendeels door de gemeente worden gefinancierd*

### **2.1.3. WANNEER GELDT EUROPESE WET- EN REGELGEVING?**

In de vorige paragraaf hebben we aangegeven voor welke instellingen Europese wet- en regelgeving van belang is. In deze paragraaf wordt ingegaan op de grootte van de opdracht. In Artikel 7 worden de drempelbedragen voor Europees aanbesteden beschreven voor leveringen, diensten en werken. De Europese aanbestedingsdrempel voor werken ligt ongeveer op € 6.000.000,-<sup>1</sup>. Dit betekent echter niet dat de Europese wet- en regelgeving niet van toepassing is op aanbestedingen onder het drempelbedrag. Zoals in paragraaf 2.1.1. al is aangegeven bestaat het Europees recht op het gebied van overheidsopdrachten niet alleen uit de aanbestedingsrichtlijn, maar ook uit bepalingen van primair recht, vervat in het EG-Verdrag.

Hoe deze principes moeten worden toegepast op overheidsopdrachten onder de drempelbedragen is niet zonder meer duidelijk. Jurisprudentie hierover, zowel van de nationale als van de Europese rechter is tot op dit ogenblik onduidelijk. Wel kan gesteld worden dat, in lijn met het beleid van de Europese Commissie, het algemene kader steeds strenger wordt toegepast op aanbestedingen onder het Europese drempelbedrag. Een uitspraak door het Europese Hof moet in deze materie uitkomst bieden.

### **2.1.4. WAARDEBEPALING OPDRACHT**

In artikel 9 wordt aangegeven hoe de waarde van een opdracht moet worden berekend. De berekening van de waarde van een overheidsopdracht moet gebaseerd zijn op het totale bedrag, exclusief BTW, zoals geraamd door de aanbestedende dienst. Hierbij moet rekening gehouden worden met het geraamde totaalbedrag, met inbegrip van eventuele opties en eventuele verlengingen van het contract.

Bewust dan wel onbewust is het niet ongebruikelijk dat opdrachten gesplitst worden. Vaak gebeurt dit uit praktische overwegingen. Splitsen mag echter niet gebruikt worden om onder de Europese aanbestedingsprocedures uit te komen. Wel mogen opdrachten verdeeld worden in verschillende percelen, waarbij voor de bepaling van de totale waarde van de opdracht de afzonderlijke percelen opgeteld behoren te worden. Komt de totale waarde boven het drempelbedrag uit dan moet ieder

<sup>1</sup> Het Europese drempelbedrag wordt voor 2 jaar vastgesteld. Bij toepassing van de drempel dient daarom steeds actueel te worden nagegaan hoe hoog het bedrag precies ligt.

perceel worden gegund volgens de EG-richtlijn. Een uitzondering geldt voor percelen die een bedrag van € 1 mln. niet te boven gaan, indien de totale waarde van dergelijke percelen niet meer bedraagt dan 20% van de totale waarde. Voor leveringen ligt dit bedrag op maximaal € 80.000,- met een maximum van 20% van de totale waarde van een opdracht.

Verwant aan deze bepaling is de bepaling omtrent directieleveringen. Dit houdt in dat de gemeente goederen zelf inkoopt (bijvoorbeeld stenen) die door de aannemer worden gebruikt. Bepaald wordt dat bij de berekening van de geraamde waarde rekening gehouden moet worden met de totale geraamde waarde van de uitvoering van het werk inclusief noodzakelijke goederen welke door de aanbestedende dienst ter beschikking van de aannemer zijn gesteld. Ook deze goederen behoren dus bij de waarde van de opdracht opgeteld te worden en zijn daarmee mede bepalend voor de te volgen aanbestedingsprocedure.

*Om er zeker van te zijn dat de gemeente Ede "Europees-proof" plannen voorbereidt en uitvoert wordt de opdrachtverstrekking in het planontwikkelings- en realisatieproces bekeken. Zonodig worden er in de uitwerking van deze nota nieuwe richtlijnen en afspraken geformuleerd.*

---

## **2.2. Nationale wetgeving**

---

De nieuwe Europese richtlijnen (2004/17/EG en 2004/18/EG) zijn in Nederland onverkort omgezet in nationale wetgeving. Dit is gebeurd in het Besluit aanbestedingen speciale sectoren (Bass) en het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). De besluiten Bao en Bass treden op 1 december 2005 in werking, en vervangen het Besluit overheidsaanbestedingen en het Besluit aanbestedingen nutssector.

Naast de besluiten Bao en Bass zijn er diverse uitvoeringsreglementen waarvan gebruik gemaakt kan worden. De rijksoverheid is verplicht om van deze reglementen gebruik te maken. Dit geldt niet voor de lagere overheden. De verschillende reglementen die we in Ede toepassen, worden later in dit hoofdstuk beschreven. Er is bij de rijksoverheid ook een trend zichtbaar om het aanbestedingsbeleid verder te professionaliseren, zowel bij de eigen ministeries als bij de lagere overheden.

Hiertoe is ondermeer een nieuwe aanbestedingswet in voorbereiding. Ook is er in 2000 een projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden in het leven geroepen. Deze projectdirectie stimuleert en faciliteert overheidsbreed de professionalisering van de aanbestedende diensten. In 2002 is door het Ministerie van BZK, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen het kenniscentrum Europa decentraal opgericht. Doel van dit kenniscentrum is de kennis en expertise over het EU-recht en de juiste toepassing ervan bij de decentrale overheden te bevorderen. Het belangrijkste onderwerp waarover het kenniscentrum op dit moment voorlichting geeft, is Europees aanbesteden. Dit jaar nog wordt het Kenniscentrum Aanbesteden Bouw (KCAB), onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM ingesteld. Het KCAB heeft tot doel het publieke opdrachtgeverschap in de bouw te versterken. Het KCAB is opgericht naar aanleiding van de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. Inmiddels heeft het KCAB zichzelf omgedoopt tot PIANOo, waarbinnen ook de activiteiten van de projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden zijn opgegaan.

Geconcludeerd kan worden dat wetgeving op landelijk niveau nog beperkt is. Wel zijn er diverse organen actief die een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkelingen op het gebied van aanbestedingsbeleid. Dit moet leiden tot een nieuw juridisch kader voor aanbestedingen van zowel de rijksoverheid als de lagere overheden.

Landelijke wetgeving die wel van toepassing is op het aanbestedingsbeleid is de wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB). Deze wet is op 1 juni 2003 in werking getreden. Deze wet strekt ertoe het openbaar bestuur een instrument te verschaffen, waarmee het zich kan beschermen tegen het risico, dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Niet alleen bij het verlenen van subsidies en vergunningen, maar ook door het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen zoals het doen van aanbestedingen. De wet voorziet er onder meer in dat een

bestuursorgaan in bepaalde gevallen een gegadigde kan uitsluiten van gunning voor een bepaalde overheidsopdracht. Advies hiervoor kan ingewonnen worden bij het Bureau BIBOB dat onder het Ministerie van Justitie valt. Overheden worden geacht in voorkomende gevallen gebruik te maken van het Bureau maar het betreft geen verplichting.

*De gemeente Ede vindt het belangrijk om werken uit te laten voeren door betrouwbare marktpartijen. Wanneer er twijfel bestaat over gedragingen van marktpartijen maakt de gemeente Ede gebruik van de mogelijkheid om inlichtingen in te winnen bij het Bureau BIBOB.*

---

## **2.3. Gemeentelijke regelgeving en reglementen**

---

De gemeentewet biedt geen specifieke richtlijnen voor het te voeren aanbestedingsbeleid, enkel richtlijnen voor de controle hierop. Gemeentelijke regelgeving wordt dan ook vastgelegd in deze kadernota aanbestedingsbeleid en in de uitwerking hiervan door het College. Overige gemeentelijke regelgeving bestaat met name uit de toepassing van verschillende reglementen. In het vervolg van deze paragraaf worden de in Ede van toepassing zijnde reglementen beschreven.

### **2.3.1. HET UAR 2001 EN ARW 2005**

In Ede wordt momenteel gewerkt met het UAR-2001. Het UAR-2001 bevat procedures die aanbestedende partijen kunnen gebruiken om werken aan te besteden. Daarnaast regelt het UAR 2001 de verhouding tussen aanbesteder en inschrijver/gegadigde in de pre-contractuele fase van de aanbesteding, dus in de fase die vooraf gaat aan het sluiten van de aannemingsovereenkomst. Het UAR 2001 is slechts dwingend voor de rijksoverheid. Op advies van de VNG wordt het reglement ook door veel lagere overheden gebruikt.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Bouwfraudeonderzoek heeft de rijksoverheid de UAR 2001 vervangen door het nieuwe Aanbestedingsreglement Werken (ARW 2004). Het ARW kent een aantal belangrijke en doelmatige wijzigingen ten opzichte van de huidige aanbestedingspraktijk bij de overheid. Zo komt de rekenvergoeding te vervallen en is er alleen in bijzondere gevallen sprake van een ontwerpkostenvergoeding. Aangezien het ARW 2004 op korte termijn alweer vervangen ging worden met de implementatie van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn heeft de VNG geadviseerd om het ARW 2004 niet te gebruiken. In Ede is dit advies overgenomen.

Inmiddels is de laatste hand gelegd aan het ARW 2005. Het ARW 2005 treedt op 1 december 2005 in werking. Dit nieuwe aanbestedingsreglement werken sluit aan bij de implementatie van de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn en de doorvertaling hiervan in het besluit Bao. Zo biedt ook het ARW in navolging van de Europese richtlijn en het besluit Bao meer mogelijkheden voor raamovereenkomsten. Inmiddels heeft de VNG positief geadviseerd over de toepassing van dit reglement.

*Het ARW 2005 is afgestemd op de laatste wet- en regelgeving. In Ede wordt het UAR 2001 daarom vervangen door het ARW 2005. In de uitwerking van deze nota door het college wordt het gebruik van het ARW 2005 nader beschreven.*

### **2.3.2. UAV 1989**

Zoals in de vorige paragraaf beschreven zijn in de UAR 2001 regels opgenomen met betrekking tot de precontractuele fase. In de Uniforme Administratieve Voorwaarden 1989 (UAV 1989) zijn regels opgenomen die gelden tijdens de contractuele fase m.b.t. de administratieve en juridische verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze voorwaarden bevorderen de objectiviteit en zorgvuldigheid tijdens de uitvoeringsfase.

*In Ede wordt gewerkt met de standaard RAW bepalingen (2005) waarin opgenomen de UAV 1989. Ook wanneer niet met de standaard wordt gewerkt wordt de UAV 1989 vaak bindend voorgeschreven.*

### **2.3.3. UAV GC 2000**

In de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor Geïntegreerde Contractvormen 2000 (UAV GC 2000) staan de standaard voorwaarden die van toepassing kunnen worden verklaard op geïntegreerde contracten. Voorbeelden hiervan zijn contractvormen als: Design & Build, Design & Construct, Turnkey etc. Deze aanbestedingsvormen worden in hoofdstuk 4 van deze nota beschreven. In Ede wordt, wanneer van toepassing, met het UAV GC 2000 gewerkt. Inmiddels is er een sterk verbeterde en gewijzigde UAV-GC 2005 uitgegeven. De gemeente Ede heeft hier nog niet mee gewerkt maar gaat dit in de toekomst wel doen.

*In Ede gebruiken we het UAV-GC 2005*

### **2.3.4. STANDAARDBESTEKKEN**

In Nederland zijn algemeen aanvaarde standaardbestekken operationeel met behulp waarvan een detailbestek geschreven kan worden. In Ede wordt gebruik gemaakt van het GWW-standaardbestek. De standaard RAW-bepalingen vormen samen met de RAW-catalogus met resultaatbeschrijvingen, de RAW-handleiding en het Algemeen Besteksbestand RAW, het standaardbestek voor de Grond-Water en Wegenbouw.

*In Ede wordt overwegend gebruik gemaakt van het GWW-standaardbestek. Het hanteren van een standaardwijze van bestekschrijven bevordert de transparantie en objectiviteit van een aanbesteding.*

---

## **2.4. Nieuw Juridisch kader**

---

Al enige malen is in vorige paragrafen gerefereerd aan het nieuwe juridische kader voor aanbesteden. De basis hiervoor zijn de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen van 31 maart 2004 (2004/17/EG en 2004/18/EG) en de doorvertaling hiervan in de besluiten Bass en Bao.

In navolging hierop wordt gewerkt aan een uitgebreider juridisch kader voor aanbestedingen. Het zal gaan om een raamwet met onderliggende regelgeving. Naar verwachting wordt hierin o.a. meer aandacht besteed aan een goede regeling voor aanbestedingen onder de Europese drempelbedragen en de proportionaliteit van selectiecriteria. In juli 2006 gaat volgens de huidige planning het voorstel voor de nieuwe raamwet aanbestedingen naar de 2<sup>e</sup> kamer<sup>2</sup>. Inwerkingtreding van dit nieuwe juridische kader is op zijn vroegst in oktober 2007. Uiteraard worden deze ontwikkelingen gevolgd en wordt het aanbestedingsbeleid wanneer nodig hierop aangepast. Voor de totstandkoming van deze nota is al wel gebruik gemaakt van het Visiedocument Aanbesteden 2005 van het Ministerie van Economische Zaken. Ook is gebruik gemaakt van informatie van mede door de rijksoverheid in het leven geroepen organen als de projectdirectie Professioneel Inkopen en Aanbesteden, Europa Decentraal en het Kenniscentrum Publiek Private Samenwerking.

---

<sup>2</sup> mr. L.J. Brinkhorst, Minister van Economisch Zaken, 15 april 2005, in brief aan 2<sup>e</sup> Kamer.

### **3. Aanbestedingsvormen**

---

#### **3.1. Marktbenadering**

---

In deze nota worden richtlijnen gegeven voor het aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede. Bewust is er voor gekozen om het aanbestedingsbeleid niet geheel dicht te timmeren. Het is belangrijk om afhankelijk van de situatie de vrijheid te hebben om iets wel of juist niet te doen. Daarom is het nodig om bij aanbestedingen de keuze te hebben tussen openbaar en onderhands aanbesteden. Hierbij heeft bij grotere werken openbaar aanbesteden wel de voorkeur. Er zijn echter situaties waarin betere resultaten te bereiken zijn met onderhandse aanbestedingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan specialistische werken, werken waarvoor het lastig is om nauwkeurige bestekken te maken en werken in het kader van bijwerk. Daarnaast is ook de markt van grote invloed op de aanbestedingsresultaten. In tijden van hoogconjunctuur kan het lastig zijn om voldoende aannemers geïnteresseerd te krijgen om daadwerkelijk voordeel te halen uit openbare aanbestedingen. Binnen de kaders van deze nota wordt daarom gekozen voor een pragmatische benadering van de markt. De uitgangspunten staan hierbij vast, maar maatwerk blijft mogelijk.

---

#### **3.2. Selectie- en gunningscriteria**

---

Om uiteindelijk de beste aanbieder te kunnen selecteren, dienen zowel de aanbieder als zijn aanbod te worden beoordeeld ten opzichte van anderen. Die beoordeling vindt plaats aan de hand van tevoren opgestelde selectie- en gunningscriteria. Selectiecriteria dienen ertoe, om de geschiktheid van de aanbieder vast te stellen. Gunningcriteria dienen ertoe, om de aanbieder zelf aan de gestelde eisen te toetsen.

##### **3.2.1. SELECTIECRITERIA**

De selectiecriteria zijn alle maatschappelijke, technische, organisatorische en financieel-economische eisen waaraan een inschrijver zowel op de dag van de inschrijving als op de dag van de opdrachtverlening moet voldoen. Het niet voldoen aan één van de selectiecriteria (eisen), resulteert in een onmiddellijke diskwalificatie. De selectiecriteria dienen altijd in het bestek en de aankondiging (bij openbare en Europese aanbestedingen) bekend te worden gemaakt.

Voor alle selectiecriteria geldt dat deze gericht zijn op en in verhouding dienen te staan met de aard en omvang van de opdracht. Hiermee wordt voorkomen dat op basis van andere belangen groepen aannemers op voorhand worden uitgesloten en anderen worden bevoordeeld.

##### **3.2.2. GUNNINGSCRITERIA**

Er zijn slechts twee gunningscriteria waaraan een aanbieder kan worden getoetst, te weten:

- a) De laagste prijs
- b) De economisch meest voordelige aanbieder

Het criterium van de laagste prijs houdt in dat een opdracht wordt gegund aan de aanbieder met het goedkoopste aanbod. Als basis voor dit aanbod geldt het bestek waarin de eisen voor het uit te voeren werk worden vastgelegd. Er vindt dan buiten het prijsaanbod geen onderlinge vergelijking plaats tussen de inschrijving op specifieke inhoudelijke aspecten. Indien het aanbod voldoet aan de gestelde (minimum) eisen, moet de opdracht aan de aanbieder met de laagste prijs worden gegund.

Om het criterium "laagste prijs" te hanteren is het belangrijk dat er in het bestek helder omschreven kan worden aan welke eisen en randvoorwaarden het werk moet voldoen. In de regel is er dan sprake van relatief eenvoudige, standaard of routinematige opdrachten die niet voor meervoudige interpretatie vatbaar zijn. Bij het overgrote deel van de werken in Ede is dit het geval. Het voordeel van dit criterium is de eenvoud wanneer de inschrijving voldoet aan het bestek hoeft er alleen nog maar op prijs vergeleken te worden. Zowel voor de gemeente als de marktpartijen is dit de meest eenvoudige en transparante methode. Nadeel van dit criterium is dat het niet mogelijk is om op meer kwalitatieve punten te waarderen.

Indien wordt gekozen voor de economisch meest voordelige aanbieder, kan er een uitgebreide inhoudelijke vergelijking plaatsvinden tussen de aanbiedingen en een optimale afweging van de prijs kwaliteitsverhouding plaatsvinden. Naast de prijs, kan de beoordeling zich ook richten op onder meer

de doorlooptijd, kwaliteit en milieuaspecten. Hierbij moet opgemerkt worden dat het merendeel van dergelijke criteria ook in het bestek opgenomen kunnen worden. Het voordeel van deze methode is dat de markt uitgedaagd wordt om met eigen ideeën te komen om een zo hoog mogelijke score te behalen op de gunningscriteria. Bij grote en complexe aanbestedingen kan dit een hele goed manier van werken zijn. Door het uitdagen van de markt wordt de creativiteit bevorderd wat de kwaliteit van het uit te voeren werk verhoogt.

Een groot nadeel is de complexiteit van een dergelijke aanbesteding zowel voor de aanbestedende partij als voor de partijen die deelnemen aan de aanbesteding. Aanbesteden op basis van dit criterium is dan ook niet altijd zinvol. Ook voor het aanbesteden op basis van de economisch meest voordelige aanbidding geldt strikte wet- en regelgeving. Dit maakt de kans op juridische procedures door het gebruik van dit criterium een stuk groter. Voor werken die minder creatieve ruimte bieden voor aannemers vallen er geen voordelen te verwachten in kwalitatieve of prijstechnische zin door het gunnen op basis van economisch meest voordelige aanbidding.

*Het merendeel van de werken in Ede kan het meest efficiënt en voordelig op de markt gebracht worden door gunning op basis van de laagste prijs. Ede kent echter ook meer complexe werken. Voor deze werken geldt het aanbesteden op basis van de economisch meest voordelige aanbidding als een serieus alternatief. Wanneer het werk zicht hiervoor leent gaat er daarom met deze vorm van aanbesteden geëxperimenteerd worden. De ontwikkelingen op het gebied van het gunnen op basis van de economisch meest voordelige aanbidding bij mede overheden zullen actief onderzocht en gevolgd worden. Dit moet meer inzicht geven in de (on) mogelijkheden die dit criterium biedt en bijdragen aan een gefundeerde keuze over de wijze van gunnen..*

### **3.2.3. NIEUWE MOGELIJKHEDEN SELECTIE-GUNNINGSCRITERIA**

De nieuwe aanbestedingsrichtlijn biedt meer ruimte om in het aanbestedingsbeleid bepaalde sociale- dan wel milieucriteria te formuleren (artikel 23, 26,27 en 50). Op het moment dat deze nota verschijnt, valt nog niet duidelijk aan te geven wat dit in de praktijk kan betekenen.

*In de uitwerking van deze nota wordt onderzocht of er extra mogelijkheden zijn om vanuit sociale, dan wel milieuoverwegingen criteria te formuleren.*

---

## **3.3. Aanbestedingsprocedures**

---

Oprachten kunnen door middel van verschillende aanbestedingsprocedures “op de markt” gezet worden. In deze paragraaf worden de traditionele en meest toegepaste vormen besproken. Voor de keuze van een aanbestedingsvorm gelden de in paragraaf 1.3 geformuleerde uitgangspunten (het gemeentelijk beleid) en uitgangspunten uit Europese en nationale wet- en regelgeving zoals besproken in hoofdstuk 2. Alle vormen van aanbesteden hebben voor- en nadelen deze voor- en nadelen kunnen een rol spelen bij de uiteindelijk keuze voor een aanbestedingsvorm.

### **3.3.1. DE OPENBARE (EUROPESE) AANBESTEDING**

Bij een openbaar aan te besteden werk, worden in het bestek eenduidige en objectieve, op het werk toegesneden, eisen en criteria opgenomen met als doel een aannemingsbedrijf te contracteren dat aan alle gestelde eisen en criteria voldoet. Wanneer de kostenraming voor het werk de Europese aanbestedingsdrempel voor werken overschrijdt, dan moet er Europees aanbesteed worden.

*Voordelen:*

- Iedereen kan van de aanbesteding kennis nemen (wordt openbaar gemaakt);
- Iedereen wordt in de gelegenheid gesteld mee te dingen naar de gunning van het werk;
- In beginsel grote concurrentie en daardoor vooral in perioden van weinig werk op de markt kans op een scherpe prijs;
- Mogelijkheden tot oriëntatie welke bedrijven op de markt werkzaam zijn;
- Verkrijgen van inzicht in de marktsituatie en marktverhoudingen;
- Deze methode is objectief.

*Nadelen:*

- De kans bestaat dat de laagste inschrijver niet over voldoende kwaliteit beschikt om het werk tot een goed einde te brengen;
- Bestek moet duidelijk, eenduidig en zeer gedetailleerd worden opgesteld;
- De procedure neemt meer tijd in beslag waardoor mogelijk vertragende werking;
- Geen invloed op de prijsvorming: bij een te hoge prijs is een aanvullend krediet nodig of dient het werk te worden teruggetrokken;
- Bij een te lage inschrijving door de aannemer kan getracht worden dit tijdens de uitvoering "terug te verdienen", waardoor extra belasting voor het toezicht ontstaat.

### **3.3.2. (OPENBARE) AANBESTEDING MET VOORAFGAANDE SELECTIE**

Deze vorm van aanbesteden biedt de mogelijkheid om, alvorens aannemers wordt gevraagd een offerte uit te brengen, een selectie te maken van geschikt geachte kandidaten. Wanneer een selectie wordt toegepast boven het Europese drempelbedrag valt de aanbesteding onder de niet openbare Europese methode van aanbesteden. Wanneer een selectie wordt toegepast onder het Europese drempelbedrag dan spreken we over een openbare aanbesteding met voorafgaande selectie. Deze vorm van aanbesteden heeft naast de "normale" wijze van aanbesteden enkele eigen voor- en nadelen.

*Voordelen:*

- Door toepassing van de selectiemethode kan een keuze worden gemaakt uit gegadigden die zich hebben gemeld;
- Minder geschikt geachte bedrijven worden direct geweerd, dus kwaliteit kan tot op zekere hoogte veilig worden gesteld;
- Het concurrentie-element blijft aanwezig.
- 

*Nadelen:*

- Bij selectie waarbij gestreefd wordt naar een gering aantal inschrijvers kan een potentiële voordelige aanbieder afvallen;
- De voorselectie vraagt extra inspanning van de aanbesteder;
- De aanbestedingsprocedure duurt langer;
- Kans op juridische procedures wanneer partijen in de selectieronde afvallen.

### **3.3.3. ONDERHANDSE AANBESTEDING**

Een aanbesteding volgens de onderhandse procedure is een aanbesteding waarvoor een beperkt aantal natuurlijke of rechtspersonen tot inschrijving wordt uitgenodigd. Eventueel kunnen de aannemers die gevraagd worden om in te schrijven, geselecteerd worden uit een bredere groep van aannemers. Dit gebeurt wanneer er besloten mocht worden om te gaan werken met groslijsten.

*Voordelen:*

- Mogelijkheid om alleen deskundige bedrijven uit te nodigen. Goede kwaliteit is "verzekerd";
- Korte aanbestedingsprocedure en relatief geringe kosten. Tijdswinst op de termijn van voorbereiding.

*Nadelen:*

- Minder inzicht in de marktsituatie en de marktverhoudingen;
- Minder concurrentie;
- Minder transparant.

### **3.3.4. GUNNING UIT DE HAND**

Bij deze vorm van marktselectie wordt rechtstreeks een aannemer benaderd voor het uitvoeren van een werk. Dit kan gebeuren op basis van een volledig bestek, maar bij kleine werken ook door een korte opdrachtschrijving.

*Voordelen:*

- Goede kwaliteit verzekerd;
- Zeer snelle opdrachtverstrekking mogelijk.

Nadelen:

- Geen mogelijkheid om inzicht te krijgen in de marktsituatie en marktverhoudingen;
- Geen concurrentie;
- Geen transparantie.

### 3.3.5. RAAMOVEREENKOMSTEN<sup>3</sup>

In plaats van afzonderlijke aanbestedingen per werk kan het voordelig zijn om voor langere tijd een overeenkomst te sluiten voor het uitvoeren van bepaalde werken of de inkoop van materialen. Een dergelijke overeenkomst noemen we een Raamovereenkomst. De nieuwe aanbestedingsrichtlijn en het ARW 2005 bieden hiervoor de mogelijkheid.

Onder raamovereenkomsten wordt het volgende verstaan:

*‘een overeenkomst tussen een of meer aanbestedende diensten en een of meer ondernemers met het doel gedurende een bepaalde periode de voorwaarden inzake te plaatsen opdrachten vast te leggen, met name wat betreft prijs en in voorkomend geval, de beoogde hoeveelheid’<sup>4</sup>.*

Met andere woorden een raamovereenkomst is een algemene term voor afspraken tussen overheden en opdrachtnemers om gedurende een bepaalde periode opdrachten te plaatsen volgens vastgestelde voorwaarden en prijsstelling(en). Hierbij onderscheidt een raamovereenkomst zich van een raamcontract doordat een raamovereenkomst uitsluitend (eenzijdige) randvoorwaarden vast legt voor het geval de opdrachtgever een opdracht mocht willen plaatsen. Afname is dus niet verplicht.

Door het gebruik van raamovereenkomsten verminderen de administratieve lasten. De noodzaak vervalt om telkens opnieuw een opdracht te publiceren conform het Edese aanbestedingsbeleid. Een ander belangrijk voordeel van een raamovereenkomst is dat decentrale overheden in beginsel geen verplichting wordt opgelegd. Overheden zijn vrij om een verbintenis met de opdrachtnemer aan te gaan als de prijs/kwaliteit hen aanstaat maar kunnen altijd nog met andere leveranciers in zee gaan als de prijs hen op dat moment tegenvalt.

Ten slotte kan er geprobeerd worden om samen met andere gemeenten inkoopkracht te bundelen. Door naar buiten te treden als een grote opdrachtgever sta je sterker in de onderhandelingen waardoor prijsvoordelen zijn te behalen.

Voordat een raamovereenkomst aanbesteed wordt, moet net als bij een traditionele wijze van aanbesteden een inschatting worden gemaakt van de totale waarde van de opdracht. Ook voor het aanbesteden van werken die uitgevoerd worden binnen een raamovereenkomst gelden de drempelbedragen zoals beschreven in paragraaf 3.4.

#### **Welke aanbestedingsvormen hanteren we in Ede?**

*In Ede wordt gebruik gemaakt van de bovenstaande aanbestedingsvormen. De methode met voorafgaande selectie wordt alleen gehanteerd wanneer verwacht wordt dat dit voordelen oplevert. Met het sluiten van raamcontracten voor het uitvoeren van werken is éénmaal ervaring opgedaan. Wanneer dit voor de uitvoering van bepaalde werken voordelen op kan leveren wordt deze contractvorm vaker gebruikt.*

<sup>3</sup> Artikel 32 van de Richtlijn 2004/18/EG van het Europees parlement van 31 maart 2004

<sup>4</sup> Factsheet Aanbesteden in de praktijk, Europa decentraal

### 3.4. Drempelbedragen

De keuze van de aanbestedingsvorm, is (mede) afhankelijk van de raming van de waarde van de te plaatsen opdracht. Hoe hoger de waarde, hoe "zwaarder" de te volgen procedure. Het college stelt voor om de volgende drempelbedragen voor de wijze van aanbesteden te hanteren.

<b>Drempelbedragen excl BTW:</b>	<b>Wijze van aanbesteden:</b>
Tot € 400.000,-	Meervoudig onderhands aanbesteden Soms enkelvoudige uitnodiging (vooral heel kleine werken en in zeer spoedeisende gevallen) Incidenteel openbare aanbesteding
Van € 400.000,- tot € 1.000.000,-	Openbaar aanbesteden Mits er gegronde redenen zijn: meervoudig onderhands (met of zonder voorafgaande selectie)
Van € 1.000.000,- tot ca € 6.000.000,-	Openbaar aanbesteden (met of zonder voorafgaande selectie)
> ca € 6.000.000,- <sup>5</sup>	Europees aanbesteden (met of zonder voorgaande selectie)

*De gemeente Ede kiest er primair voor om opdrachten met een raming van boven de € 400.000,- openbaar aan te besteden. Afhankelijk van bijvoorbeeld het soort werk (specialistisch), marktomstandigheden (hoogconjunctuur, weinig keuze) of dwingende spoed, kan van dit principe afgeweken worden. De motivatie voor het afwijken van de Edese uitgangspunten wordt gedocumenteerd.*

### 3.5. Regionaal aanbestedingsbeleid

Een gezonde regionale markt voor aannemers is zowel voor de lokale werkgelegenheid als de gemeente van belang. Het geeft de gemeente de mogelijkheid om samen te werken met partijen die goed bekend zijn met de Edese manier van uitvoeren van werken. Door werken uit te voeren binnen de eigen regio kunnen lokale aannemers hun personeel en materieel efficiënter inzetten doordat er kleinere afstanden afgelegd hoeven te worden.

Er kleven echter ook een aantal nadelen aan het voeren van een regionaal aanbestedingsbeleid. Het belangrijkste nadeel is dat de concurrentie hierdoor beperkt wordt. Een tweede nadeel is dat de transparantie hierdoor wordt beperkt wat mede in het licht van de ervaringen over de afgelopen jaren met de bouwfraude-enquête onwenselijk is. De gemeente heeft hier te maken met twee tegengestelde belangen aan de ene kant het belang van werkgelegenheid en aan de andere kant de plicht om gemeenschapsgeld zo efficiënt mogelijk te besteden.

Het is daarom zaak om in het regionale aanbestedingsbeleid de juiste balans te vinden. Hierbij dient ook het wettelijk kader niet uit het oog verloren te worden. In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste juridische kaders geschetst. Deze kaders lijken steeds strikter doorvertaald te worden, ook op opdrachten beneden de Europese aanbestedingsdrempels. De begrippen transparantie, objectiviteit en non-discriminatie krijgen hierdoor rechtstreeks invloed op het lokale aanbestedingsbeleid. Achterliggende doelstelling is om markten open te breken en protectionistische maatregelen te voorkomen. Het hanteren van specifieke selectie- of gunningscriteria die protectionistisch kunnen werken is daardoor niet mogelijk.

Dit sluit het voeren van een regionaal aanbestedingsbeleid bij openbare aanbestedingen uit. De beperkte ruimte die er is moet daarom vooral gezocht worden in het uitnodigingen- beleid bij onderhandse aanbestedingen. In Ede wordt er daarom voor gekozen om bij onderhandse aanbestedingen relatief meer aannemers vanuit de eigen regio uit te nodigen om in te schrijven dan aannemers van buiten de regio. Dit betekent in de praktijk bijvoorbeeld dat wanneer er 5 partijen

<sup>5</sup> Het Europese drempelbedrag wordt periodiek geïndexeerd.

gevraagd worden om in te schrijven hierbij 3 aannemers van binnen de regio zitten en 2 van buiten de regio. Het geheel uitsluiten van partijen van buiten de regio is juridisch discutabel en vanuit concurrentie-overwegingen niet wenselijk. De grens voor het doen van onderhandse aanbestedingen wordt verhoogd naar maximaal € 400.000,-. Werken van boven de € 400.000,- worden normaal gesproken openbaar aanbesteed.

*Door in verhouding meer regionale aannemers uit te nodigen om in te schrijven op werken binnen de gemeente Ede en een drempel voor onderhandse aanbestedingen te hanteren van maximaal € 400.000,- wordt aan de belangen van werkgelegenheid en het zo efficiënt mogelijk besteden van gemeenschapsgeld evenwichtig invulling geven.*

---

### **3.6. Groslijsten**

---

Om de transparantie en objectiviteit bij het doen van onderhandse aanbestedingen te vergroten kan het wenselijk zijn om te gaan werken met groslijsten. Op deze groslijsten komen aannemers voor waarmee in het verleden goede resultaten behaald zijn. Deze lijsten hebben een aantal voordelen: geregistreerde bedrijven kunnen vooraf op belangrijke geschiktheidscriteria worden onderzocht, waardoor tijdswinst geboekt kan worden op de aanbesteding. Tevens kan met behulp van de groslijst selectie plaatsvinden op basis van objectieve factoren.

Naast voordelen heeft het hanteren van groslijsten ook bureaucratische kanten. Het bijhouden en regelmatig aanpassen vergt nogal wat tijd en aandacht. Zo zou er bijvoorbeeld een procedure bedacht moeten worden op basis van objectieve criteria waarmee aannemers op de lijst kunnen komen. Ditzelfde geldt voor het verwijderen van aannemers van deze groslijsten.

*In de uitwerking van deze nota wordt de wenselijkheid van het gebruik van groslijsten verder onderzocht, eventueel wordt hier beleid op ontwikkeld.*

---

### **3.7. Publicatiebeleid omtrent aanbestedingen**

---

De informatie- en communicatietechnologie speelt een steeds grotere rol in het op de markt brengen van overheidsopdrachten in Europa. In Ede wordt van deze mogelijkheden nog nauwelijks gebruik gemaakt. Hierin lopen we overigens niet achter op andere gemeenten. Wel is het de verwachting dat de komende jaren het gebruik van internet voor het doen van aanbestedingen toe zal nemen. Door het gebruik van internet neemt de transparantie toe en kunnen aanbestedingsprocedures mogelijk versneld worden. Ede kiest er daarom voor om deze ontwikkelingen zorgvuldig te volgen en waar zinvol om hier actief op in te spelen. Er zal in ieder geval meer gebruik gemaakt gaan worden van officiële publicatiesites als: [www.aanbestedingskalender.nl](http://www.aanbestedingskalender.nl). Deze website moet de aankondigingen van alle aanbestedende organisaties in Nederland via één kanaal digitaal toegankelijk maken voor bedrijven.

Het gebruik van een dergelijke site is in de eerste plaats interessant bij openbare aanbestedingen. Het College onderzoekt bij de uitwerking van deze nota ook het nut van meer transparantie bij onderhandse aanbestedingen in relatie tot de mogelijkheden die internet hierbij biedt. Ook de nieuwe Europese aanbestedingsrichtlijn biedt in artikel 42 mogelijkheden voor elektronische communicatie met marktpartijen.

*Ede vindt transparantie in het aanbestedingsproces belangrijk. Nieuwe mogelijkheden om op internet opdrachten te publiceren worden daarom gevolgd en wanneer zinvol toegepast.*

## **4. Bijzondere contractvormen**

---

### **4.1. Waarom gebruik maken van alternatieve contractvormen?**

---

Bij projecten volgens het traditionele model is er een strikte scheiding tussen ontwerp en uitvoering. De gemeente zorgt voor het ontwerp en de uitwerking hiervan in het bestek. Dit kant en klare bestek wordt vervolgens op de markt gezet en uitgevoerd door een opdrachtnemer. De resultaten worden door het namens de opdrachtgever uitgeoefende toezicht (directie) kwalitatief beoordeeld en goedgekeurd.

De afgelopen jaren zijn steeds meer alternatieve samenwerkingsvormen naar voren gekomen. Er zijn uiteenlopende redenen om te kiezen voor een dergelijke samenwerkingsvorm. Denk bijvoorbeeld aan de complexiteit van projecten, kennisbehoefte en gezamenlijke financiering. Bij de meeste alternatieve contractvormen ontstaat er een betere afstemming tussen de planvoorbereiding in bestekken en de uitvoeringsmogelijkheden van de aannemer. De gedachte is dat hierdoor financiële voordelen of betere kwaliteit te bereiken zijn. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste alternatieve contractvormen in hoofdlijnen beschreven.

---

### **4.2. Diverse contract vormen in de bouw**

---

#### **4.2.1. HET ONTWERPTEAM CONTRACT**

Het ontwerpteam ligt tussen het traditionele model en het bouwteam in. Het verschil met het traditionele model zit in de ontwerpfase. In deze fase zijn de diverse partijen met behoud van de eigen zelfstandigheid en verantwoordelijkheid in teamverband bij het ontwerp betrokken. Het gaat daarbij om partijen als de opdrachtgever, architect, adviseurs, constructeurs en andere deskundigen. De opdrachtgever stelt het ontwerpteam samen. De teamleden verplichten zich in een ontwerpteamovereenkomst tot samenwerking. Na de ontwerpfase kan het bouwproces zijn vervolg krijgen zoals in het traditionele model gebruikelijk is en kan er op traditionele wijze aanbesteed worden.

#### **4.2.2. BOUWTEAMCONTRACT**

Het kenmerk van deze samenwerkingsvorm is dat de aannemer zelf bij de ontwerpfase van het bouwtraject wordt betrokken. Hierdoor wordt de mogelijkheid verkregen de ervaring en deskundigheid van de aannemer in de ontwerpfase in te brengen. Het bouwteam wordt in stand gehouden tijdens de uitvoering. Dit betekent dat er in een vroeg stadium verplichtingen worden aangegaan dit kan negatieve gevolgen hebben voor de prijsvorming.

#### **4.2.3. DESIGN & CONSTRUCT OF DESIGN & BUILD – CONTRACTEN**

In het bouwteam denkt de aannemer in de ontwerpfase mee. Design en Build – contracten gaan een stap verder. Hier maakt de aannemer zelf het ontwerp op basis van een programma van eisen dat de opdrachtgever opstelt. Het ontwerp en de uitvoering verlopen in fasen waarbij de opdrachtgever het recht heeft om de resultaten en voortgang van de fasen te toetsen en goed te keuren. In dit geval is de invloed van de opdrachtgever beperkt tot een aantal toetsings- en goedkeuringsmomenten.

#### **4.2.4. TURNKEY**

In dit geval is de Turnkey-aannemer geheel verantwoordelijk voor ontwerp en uitvoering van een project. De betrokkenheid van de opdrachtgever beperkt zich nu tot een plan van eisen waaraan het project bij oplevering moet voldoen. Dit vraagt om een zeer zorgvuldig geformuleerd programma van eisen. Er zijn geen toets- of goedkeuringsmomenten. Prijsvorming bij turnkey-opdrachten is erg lastig aangezien dit alleen kan plaatsvinden op basis van een programma van eisen. Het initiatief tot het werk zal vaak van de aannemer komen en het werk wordt ook door hem ontwikkeld.

#### **4.2.5. PPS**

We spreken van een publiek private samenwerking (PPS) wanneer gemeente en het bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid gezamenlijk een project realiseren op basis van een overeengekomen taak-, risico- en zeggenschapsverdeling<sup>6</sup>. Het doel is om meerwaarde te

---

<sup>6</sup> Europese aanbesteding bij PPS bij Gebiedsontwikkeling, Kenniscentrum PPS

creëren en geld uit te sparen bij grote civiele projecten. Het is de verwachting dat dit samenwerken toeneemt, onder andere doordat projectontwikkelaars steeds actiever worden op de grondmarkt. PPS constructies zijn echter, mede door Europese wetgeving omtrent mededinging, erg complex en risicovol wanneer deze verkeerd vorm worden gegeven. Dit risico speelt met name bij het onderscheid tussen de aanleg van private en publieke werken.

Volgens Europese wetgeving dient er in een PPS-constructie onderscheid gemaakt te worden in de aanleg van private en publieke werken. Dit blijkt o.a. uit het Scala-arrest<sup>7</sup>. Het hof oordeelde dat grondeigendom op zich geen reden kan zijn om af te zien van Europese aanbestedingen. Het openbare karakter van een werk is doorslaggevend.

Het kan in dergelijke situaties nodig zijn om de aanbestedingsplicht “door te leggen” aan de betreffende grondeigenaar of samenwerkingspartner. Zo kan de plicht tot aanbesteden ook worden nagekomen door een projectontwikkelaar die de regie over een project voert. Doorleggen voorkomt dat bepaalde werken uit de financiële opzet van een PPS moeten worden gehaald<sup>8</sup>. Wanneer de private partner zelf geïnteresseerd is in de uitvoering van een werk behoort deze zich te onthouden van elke feitelijke betrokkenheid bij de aanbesteding. In dit geval moet de gemeente aanbesteden.

#### **4.2.6. DE OP CONCURRENTIE GERICHTE DIALOOG**

In het geval van bijzonder complexe opdrachten kunnen de lidstaten conform artikel 29 van de Europese richtlijn voor aanbestedingen gebruik maken van de op concurrentie gerichte dialoog. De op concurrentie gerichte dialoog is een nieuwe vorm van aanbesteden die zich nog moet bewijzen en ontwikkelen. In deze procedure maken aanbestedende diensten een aankondiging van de opdracht bekend. Hierin worden de behoeften en eisen vermeld. Vervolgens wordt de dialoog gestart met geselecteerde gegadigden. Het doel van de dialoog is om na te gaan welke middelen geschikt zijn om zo goed mogelijk aan de behoeften van de aanbestedende dienst te voldoen. Tijdens deze dialoog kunnen met de geselecteerde gegadigden alle aspecten van de opdracht worden besproken. De dialoog wordt voortgezet totdat de aanbestedende dienst kan aangeven welke oplossing of oplossingen aan zijn behoeften kan voldoen. Na afronding van de dialoog wordt de deelnemers gevraagd om hun definitieve inschrijving in te dienen op basis van de tijdens de dialoog voorgelegde en gespecificeerde oplossingen. De uiteindelijke gunning vindt bij een dergelijke procedure uitsluitend plaats op basis van het criterium van de economisch voordeligste inschrijving.

#### ***Toepassing bijzondere contractvormen in Ede***

*In Ede is inmiddels enige ervaring opgedaan met dergelijke nieuwe contractvormen. Uit deze ervaringen bleek dat de beoogde voordelen in sommige projecten haalbaar zijn. De voorbereiding bleek echter (nog) vrij kostbaar terwijl ook de prijsvorming minder transparant is dan bij de traditionele aanbesteding. Wel zien wij de toepassing van deze bijzondere contractvormen als een belangrijke aanvulling op de traditionele wijze van marktbenadering. Wij kiezen er daarom voor om het instrumentarium binnen Ede verder te ontwikkelen en te implementeren. Hierbij dient nadrukkelijk rekening gehouden te worden met kaders uit wet- en regelgeving. In de uitwerking van deze nota wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de invloed van wet- en regelgeving op het sluiten van PPS-overeenkomsten. Op korte termijn wordt niet verwacht dat er van de op concurrentie gerichte dialoog gebruik gemaakt gaat worden in Ede*

<sup>7</sup> <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=29284>

<sup>8</sup> Europese aanbesteding bij PPS bij Gebiedsontwikkeling, Kenniscentrum PPS

## 5. Organisatorische en bestuurlijke context

---

### 5.1. Rollen en verantwoordelijkheden

---

Openheid en zorgvuldigheid is één van de uitgangspunten voor het aanbestedingsbeleid van de gemeente Ede. Hieraan wordt binnen de gemeentelijke organisatie vorm gegeven door het formuleren van heldere afspraken tussen :

- Het College van B&W en de Gemeenteraad (kadernota aanbestedingsbeleid werken)
- Het College van B&W en de ambtelijke organisatie (notitie aanbestedingsbeleid werken)
- Intern binnen de ambtelijke organisatie tussen de verschillende sectoren en afdelingen (nota aanbestedingsbeleid werken + inrichting administratieve organisatie).

In deze nota worden de afspraken tussen het college en de gemeenteraad vastgelegd. De afspraken met en binnen de ambtelijke organisatie worden opnieuw geëvalueerd en beschreven in de uitwerking van deze kadernota.

De Gemeentewet na de dualisering maakt van het college de spilfiguur op het gebied van de privaatrechtelijke bevoegdheden (art 160 en 171 gemeentewet). Dit betekent dat het college zonder tussenkomst van de raad privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten. Dit moet uiteraard gebeuren binnen de door de gemeenteraad gestelde kaders. Wel rust er een informatieplicht op het college. Artikel 169 lid 4 (gemeentewet) regelt dat het college aan de raad verantwoording schuldig is wanneer de raad hierom vraagt of wanneer er ingrijpende gevolgen voor de gemeente kunnen ontstaan. Onder ingrijpende gevolgen wordt het volgende verstaan:

*De financiële verplichtingen die uit de overeenkomst voortvloeien vallen buiten de financiële kaders van de raad.*

- Als het besluit niet binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders past en de (meerjaren-) begroting. In dit geval raakt de uitoefening van de bevoegdheid om overeenkomsten te sluiten het budgetrecht van de raad. De overeenkomst wordt hiermee verondersteld ingrijpende gevolgen te hebben.

*Het aangaan van de overeenkomst valt buiten de beleidsinhoudelijke of procedurele kaders van de raad*

- Als het sluiten van een overeenkomst een wezenlijke beleidswijziging behelst, die bijvoorbeeld strijdig is met de uitvoering of invulling van een eerder raadsbesluit. Denk hierbij aan het doen van aanbestedingen in afwijking van de door de raad vastgestelde nota aanbestedingsbeleid voor werken.

*Naast deze juridische verplichtingen vindt het college het belangrijk om:*

- De raad jaarlijks te informeren over uitgevoerde aanbestedingen

*Er wordt geen termijn gesteld voor de duur van deze nota. Zodra nieuw beleid hiertoe aanleiding geeft komt het college met een nieuwe of aangepaste nota aanbestedingsbeleid.*

---

### 5.2. Organisatie aanbestedingsproces

---

De organisatie van het aanbestedingsproces is een onderwerp dat in de eerste plaats thuishoort in de te maken afspraken tussen de ambtelijke organisatie en het college en te maken afspraken binnen de ambtelijke organisatie. Dit gebeurt dan ook bij de uitwerking van deze kadernota. Toch vindt het college het belangrijk om hier een aantal aspecten te benoemen die onderdeel uitmaken van de uitwerking van deze nota.

### **5.2.1. KENNIS**

Europese wet en regelgeving, nieuwe nationale wet en regelgeving, het gebruik van nieuwe aanbestedingsvormen etc. maken het steeds belangrijker om te zorgen voor voldoende en actuele kennis. Kennis over de markt en wet- en regelgeving moet voorkomen dat de gemeente bij het aangaan van privaatrechtelijke rechtshandelingen onnodige risico's loopt. Deze kennis die op individueel niveau zeker aanwezig is, is nog onvoldoende verspreid binnen de gemeentelijke organisatie.

*In de uitwerking van deze nota wordt expliciet aandacht besteed aan kennisontwikkeling over aanbestedingsbeleid binnen de ambtelijke organisatie en het voorkomen van onnodige juridische en financiële risico's.*

### **5.2.2. ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE**

Binnen de sector ROB worden voor belangrijke processen procesbeschrijvingen gehanteerd waarop jaarlijks interne controles worden uitgeoefend. In de procesbeschrijvingen wordt aangegeven wie wanneer een rol speelt in een proces en welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden deze persoon heeft. Het college hecht er waarde aan dat in het kader van transparantie en zorgvuldigheid de te maken afspraken tussen het college en de ambtelijke organisatie en binnen de ambtelijke organisatie spoedig vastgelegd worden in de daartoe bestemde mandaatbesluiten en procesbeschrijvingen.

Om achteraf het gevoerde aanbestedingsbeleid te evalueren, is het van belang dat informatie eenvoudig en transparant ontsloten wordt. In de uitwerking van deze nota wordt daarom een voorstel gedaan voor de inrichting en het beheer van aanbestedingsdossiers. Het aanbestedingsdossier moet in ieder geval een adequate interne en externe verantwoording en accountantscontrole tijdens en na de uitvoering van de opdracht mogelijk maken. Een toets op de naleving van de aanbestedingsregels kan nu al onderdeel uitmaken van de accountantscontrole op basis van artikel 213 van de gemeentewet. In het visiedocument aanbesteden dat in 2005 is gepubliceerd door het ministerie van EZ wordt voorgesteld om deze toets verder te formaliseren. In het geval van Europees aanbesteden dienen in het dossier ook de gegevens te worden vastgelegd die aan de Centrale Dienst In- en Uitvoer (CDIU) van de belastingdienst dienen te worden verschaft.

Tot slot worden er jaarlijks na-calculaties gedaan van afgeronde projecten. De resultaten hiervan worden samengevat en beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad.

*Bij de uitwerking van deze nota worden de huidige mandaten en AO-procedures opnieuw bekeken en wanneer nodig aangepast. Ook worden er voorwaarden geformuleerd voor de inrichting en het beheer van aanbestedingsdossiers. Jaarlijks worden er na-calculaties gehouden van afgeronde projecten. De resultaten hiervan worden samengevat beschikbaar gesteld aan de gemeenteraad.*