

# Handboek Aanbestedingspraktijk

mr. Hein van der Horst  
mr. drs. Mary-Ann Schenk



*Handboek Aanbestedingspraktijk* is een uitgave van VMN media.  
Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

VMN media Klantenservice  
De Lasso Zuid SC  
2371 EV Roelofarendsveen  
Tel.: (088) 58 40 888  
E-mail: [klantenservice@vmnmedia.nl](mailto:klantenservice@vmnmedia.nl)  
Internet: [www.vakmedianetshop.nl](http://www.vakmedianetshop.nl)

© 2023 VMN media, Zeist  
1<sup>e</sup> druk 2023

Ontwerp omslag: Anita Klomps, Agraphics Design, Amersfoort  
Zetwerk: AlphaZet prepress, Bodegraven

ISBN 9789493196797  
NUR 804

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij VMN media.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische veelevoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent. While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, VMN media neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	23
<b>1 Inleiding</b>	27
1.1 Algemeen	27
1.2 Overheidsinkoop	29
1.3 Opzet van het boek	30
<b>2 De overheid als opdrachtgever</b>	35
2.1 Inleiding	35
2.2 Kenmerken overheidsinkoopbeleid	35
2.3 Factoren die van invloed zijn op het inkoopbeleid	37
2.3.1 Politiek	37
2.3.2 Industriepolitiek	38
2.3.3 Openbare verantwoordingsplicht	39
2.3.4 Mkb	40
2.3.5 Wettelijke regeling betalingsachterstanden	42
2.3.6 Juridisering	43
2.4 Financiële huishouding	44
2.4.1 Het kasstelsel	45
2.4.2 Het baten-lastenstelsel	46
2.4.3 Nationale inkoopuitgaven	47
2.5 Digitale toegankelijkheid	48
2.6 Integriteit	49
2.7 Complexe projecten	53
2.7.1 IT-projecten	53
2.7.2 Infrastructurele projecten	55
2.8 Duurzaam inkopen	59
2.8.1 Ambitieweb	60
<b>3 Wettelijk kader</b>	63
3.1 Inleiding	63
3.2 Handelsverdragen	64
3.2.1 Wereldhandelsorganisatie (WHO)	64
3.2.2 Agreement on Government Procurement (GPA)	64
3.2.3 Derde landen	66
3.2.4 Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA)	70
3.2.5 Brexit	71
3.3 EER-Verdrag	72
3.4 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (EU-Verdrag)	72
3.4.1 Geschiedenis	72
3.4.2 EU-instellingen	75
3.4.3 Kenmerken van Uniewetgeving	77

3.4.4	EU-wetgeving	78
3.4.4.1	EU-verordening	78
3.4.4.2	EU-richtlijn	78
3.4.4.3	EU-besluit	79
3.4.4.4	EU-beleidsdocumenten	79
3.5	Overheidsopdrachten	80
3.5.1	Inleiding	80
3.5.2	Historisch overzicht aanbestedingsrichtlijnen	81
3.5.3	Doelstellingen en beginselen	81
3.5.4	Groenboek modernisering aanbestedingsrichtlijnen	84
3.5.5	De huidige aanbestedingsrichtlijnen	85
3.5.5.1	Concessierichtlijn 2014/23/EU	85
3.5.5.2	Richtlijn klassieke overheid 2014/24/EU	85
3.5.5.3	Aanbestedingsrichtlijn nutssector 2014/25/EU	86
3.5.5.4	Richtlijn defensie- en veiligheidsopdrachten	87
3.5.5.5	Rechtsbeschermingsrichtlijn	88
3.6	Nederlandse aanbestedingswetgeving	88
3.6.1	Historie	88
3.6.2	Aanbestedingswet 2012	89
3.6.3	Herziene Aanbestedingswet 2012	89
3.6.3.1	Structuur	89
3.6.3.2	Aanbestedingsbesluit	90
3.6.3.3	Uniform Europees Aanbestedingsdocument	91
3.6.3.4	Aanbestedingsreglement Werken 2020	91
3.6.3.5	Gids Proportionaliteit 2020	91
3.6.3.6	Commissie van Aanbestedingsexperts	92
3.6.3.7	Aanbestedingswet op defensie- en veiligheidsgebied	92
3.7	Algemene wet bestuursrecht	92
3.7.1	Bestuursorganen	92
3.7.2	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	93
3.8	Mededingingswet	94
3.8.1	Algemeen	94
3.8.2	Diensten van algemeen economisch belang (DAEB)	96
3.8.3	Inschrijvende ondernemers	97
3.8.4	Samenwerkingsverbanden	100
3.9	Ondernemende overheid	100
3.9.1	Inleiding	100
3.9.2	Aanbestedende diensten als marktpartij	101
3.9.3	Overheidsonderneming	102
3.10	Staatssteun en vrijstelling van vennootschapsbelasting en omzetbelasting	103
3.10.1	Staatssteun	103
3.10.2	Vennootschapsbelasting	104
3.10.2.1	Consequenties van de vennootschapsbelastingplicht	104
3.10.2.2	Algemene vrijstelling van de vennootschapsplicht	106
3.10.2.3	Subjectieve vrijstelling	107
3.10.3	Omzetbelasting	107

4	<b>Inkoop</b>	109
4.1	Inleiding	109
4.2	Inkoop	110
4.2.1	Definities	110
4.2.2	Inkoopontwikkelingen	110
4.2.3	Ontwikkelingsstadia inkoop	111
4.2.4	Directe en indirecte inkoop	114
4.2.5	Facilitaire inkoop	115
4.2.6	Overheidsinkoop	116
4.3	Goed openbaar bestuur	118
4.3.1	Algemeen	118
4.3.2	Zeven beginselen	118
4.3.3	Algemeen en zakelijk belang en publieke taken	119
4.4	Inkoop- en aanbestedingsbeleid	120
4.4.1	Inkoopbeleid	120
4.4.2	Aanbestedingsbeleid	122
4.4.3	Inkoop, een ondergeschoven kind	122
4.4.3.1	Beleidsniveau	122
4.4.3.2	Operationeel niveau	124
4.4.4	Wat moet er gebeuren	125
4.5	Inkoop- en aanbestedingsstrategie	127
4.6	Inkoopprocesmodel	131
4.7	Inkoopfunctie, aanbestedingsfunctie en inkoopniveaus	132
4.7.1	Inkoopfunctie	132
4.7.2	Aanbestedingsfunctie	134
4.7.3	Inkoopniveaus	134
4.8	Inkoopcoördinatie	135
4.8.1	Autonomie	135
4.8.2	Centraal, decentraal of gecoördineerd?	136
4.9	Professioneel opdrachtgeverschap en een goede projectmanager	138
4.10	Innovatieve inkoop	140
4.11	Contract-, leveranciers- en categoriemanagement	145
4.11.1	Contractmanagement	146
4.11.2	Leveranciersmanagement	149
4.11.3	Categoriemanagement	149
4.12	Complexe projecten	150
4.12.1	IT-projecten	150
4.12.2	Infrastructurele projecten	151
4.13	Maatschappelijk verantwoord ondernemen	153
5	<b>Aanbestedingsplichtigen</b>	157
5.1	Inleiding	157
5.2	Territoriale werkingsfeer	158
5.3	Personele werkingsfeer klassieke overheid	159
5.3.1	Algemeen	159
5.3.2	De Staat	160

5.4	Publiekrechtelijke instellingen	162
5.4.1	Algemeen	162
5.4.2	Definitie publiekrechtelijke instelling	163
5.4.2.1	Algemeen belang	164
5.4.2.2	Rechtspersoonlijkheid	166
5.4.2.3	Afhankelijkheidsvoorwaarde	167
5.4.3	Zorgverzekeraars	170
5.4.4	Woningcorporaties	171
5.4.5	Zijn woningcorporaties aanbestedingsplichtig?	171
5.5	Afzonderlijke operationele eenheden	173
5.6	Samenwerkingsvormen	175
5.6.1	Algemeen	175
5.6.2	Aankoopcentrales	175
5.6.3	Shared service centers	177
5.6.4	Gelegenheidssamenwerkingsvormen	177
5.7	Personele werkingssfeer nutssector	178
5.7.1	Algemeen	178
5.7.2	Definities	179
5.7.3	Oliemaatschappijen en postbedrijven	180
5.8	Private ondernemingen	181
6	<b>Aanbestedingsplichtige opdrachten</b>	183
6.1	Inleiding	183
6.2	Drempelbedragen	184
6.2.1	Centrale overheid	185
6.3	Overheidsopdracht	186
6.3.1	Inleiding	186
6.3.2	Definitie overheidsopdrachten	186
6.3.3	Overheidsopdracht voor werken	188
6.3.3.1	Werk	188
6.3.3.2	Bijlage II	189
6.3.3.3	Ontwerp en uitvoering	190
6.3.3.4	Projectontwikkelaarsconstructie	190
6.3.4	Opdracht voor leveringen	191
6.3.5	Raamovereenkomsten	191
6.3.5.1	Inleiding	191
6.3.5.2	Raamovereenkomst	192
6.3.5.3	Buiten de raamovereenkomst opdrachten plaatsen	196
6.4	Raming van de waarde van overheidsopdrachten	196
6.4.1	Algemene uitgangspunten	196
6.4.2	Ramingsmethodiek van werken	199
6.4.2.1	Gemengde opdrachten voor werken	201
6.4.3	Ramingsmethodiek leveringen	203
6.4.3.1	Gemengde leverings- en dienstverleningsopdrachten	203
6.4.4	Ramingsmethodiek diensten	203
6.4.4.1	Gemengde dienstverleningsopdrachten	204

6.4.5	Ramingsmethodiek raamovereenkomst	204
6.4.6	Prijsvraag	205
6.5	Intrapublieke opdrachten	206
6.6	Nomenclatuur	208
6.6.1	Algemeen	208
6.6.2	CPV-code	209
6.7	Samenvoegen van (deel)opdrachten	210
6.7.1	Horizontale clustering	211
6.7.1.1	Gelijksoortige opdrachten binnen één aanbestedende dienst	211
6.7.1.2	Gelijksoortige opdrachten door verschillende aanbestedende diensten	212
6.7.1.3	Ongelijksoortige opdrachten binnen één aanbestedende dienst	212
6.7.2	Verticale clustering	213
6.8	Maximaal aantal te gunnen percelen	214
6.9	Wezenlijke wijziging van de opdracht	214
6.9.1	Wijziging zonder nieuwe aanbestedingsprocedure	215
6.10	Uitzonderingen	218
6.10.1	Algemeen	218
6.10.2	Water- en energievoorziening en vervoer	219
6.10.3	Defensie- en veiligheidsopdrachten	219
6.10.4	Geheim, veiligheidsmaatregelen en bescherming wezenlijke belangen	219
6.10.5	Artikel 36 EU-Verdrag	222
6.10.6	Verdragen	223
6.10.7	Specifieke uitzonderingen voor bepaalde diensten	224
6.10.8	Inbesteden en quasi-inbesteden	226
6.10.9	DAEB	228
6.11	Sociale en andere specifieke diensten	228
6.12	Voorbehouden opdrachten	229
6.13	Concessieopdrachten	230
6.13.1	Algemeen	230
6.13.2	Concessie voor werken	232
6.13.3	Dienstenconcessie	232
6.13.4	Raming waarde	234
6.13.5	Uitzonderingen	235
6.14	Opdrachten van de nutssector	236
6.14.1	Algemeen	236
6.14.2	Aanbestedingsplichtige opdrachten	236
6.14.2.1	Relevante activiteiten	236
6.14.2.2	Gas- en warmtevoorziening	237
6.14.2.3	Elektriciteitsvoorziening	238
6.14.2.4	Drinkwatervoorziening	239
6.14.2.5	Openbaar vervoer	239
6.14.2.6	Havens en luchthavens	240
6.14.3	Uitzonderingen	240
6.14.3.1	Verleende concessies	240
6.14.3.2	Wederverkoop	241
6.14.3.3	Opdrachten buiten het grondgebied van de Europese Unie	241

6.14.4.4	Quasi-inbesteden	241
6.14.3.5	Opdrachten gegund aan een gecontroleerde rechtspersoon	241
6.14.3.6	Opdrachten ter verwezenlijking van gemeenschappelijke doelstellingen	242
6.14.3.7	Opdrachten gegund aan een verbonden onderneming	242
6.14.3.8	Specifieke uitzonderingen voor diensten	243
6.14.3.9	Dienstverleningsopdrachten op basis van een uitsluitend recht	243
6.14.3.10	Opdrachten op defensie- en veiligheidsgebied	244
6.15	Opdrachten op het gebied van defensie en veiligheid	244
6.15.1	Algemeen	244
6.15.2	Welke defensie- en veiligheidsopdrachten	244
6.15.3	Defensieopdrachten	245
6.15.4	Veiligheidsopdrachten	245
6.15.5	Gevoelig materiaal en gerubriceerde gegevens	246
6.15.6	Artikel 346 EU-Verdrag	247
6.15.7	A- en B-diensten	248
6.15.8	Uitgezonderde opdrachten	249
6.15.9	Voorbehouden opdrachten	250
6.16	Verschillende aanbestedingsregimes	250
6.16.1	Gemengde opdracht van werken, leveringen en diensten	250
6.16.2	Gemengde opdracht van reguliere en A- en B-diensten	251
6.16.3	Gemengde opdracht die betrekking heeft op Deel 2 en Deel 2a of Deel 3 Aw	251
6.16.4	Gemengde opdrachten nutssector	252
6.17	Duidelijk grensoverschrijdend belang	253
6.17.1	Bekendmaking	254
6.18	Europese sancties tegen Rusland	255
6.19	Subsidie of overheidsopdracht	256
6.19.1	Het onderscheid	256
6.19.2	Gesubsidieerde overheidsopdrachten	258
6.20	Verkoop van onroerende zaken	259
7	<b>Voorbereiding</b>	261
7.1	Inleiding	261
7.2	Besluitvorming	262
7.3	Inkoopbehoefte	263
7.4	Inkoopmarktonderzoek	263
7.5	Voorkennis en belangenverstrengeling	267
7.6	In-house-opdrachtverlening, quasi-inbesteden en uitbesteden	270
7.7	Risicoanalyses	275
7.7.1	Algemeen	275
7.7.2	Risicobeleid van de overheid	276
7.7.3	Uitvoerbaarheid van de opdracht	277
7.7.4	De markt	278
7.7.5	Organisatorische risico's	278
7.7.6	Politiek-bestuurlijke risico's	279
7.7.7	Leveranciersrisico's	280
7.7.8	Commerciële risico's	280



7.7.9	Juridische risico's	280
7.8	Contractuele relaties	281
7.8.1	Algemeen	281
7.8.2	Proportionaliteit	282
7.8.3	Standaardvoorwaarden	285
7.8.4	Gedetailleerde contracten	286
7.8.5	Inspanningsgerichte overeenkomst	287
7.8.6	Resultaatgerichte overeenkomst	288
7.8.7	Overeenkomst op regiebasis	288
7.8.8	Contractvormen	289
7.8.8.1	Inleiding	289
7.8.8.2	Het traditionele bouwcontract	289
7.8.8.3	UAV 2012	290
7.8.8.4	UAV-GC 2020	291
7.8.8.5	Design & Construct	291
7.8.8.6	Engineering, Procurement, Construction, Management (EPCM)	292
7.8.8.7	Design, Build, Finance, Maintain, Operate (DBFMO)	292
7.8.8.8	Turn key	296
7.8.8.9	Alliantiecontract	297
8	<b>Specificeren</b>	301
8.1	Inleiding	301
8.2	Specificaties	302
8.2.1	Algemeen	302
8.2.2	Technische en functionele eisen	302
8.2.3	Specificaties in relatie met het inkoopproces	304
8.2.4	Non-discriminatiebeginsel	305
8.2.5	Productieproces	306
8.3	Merknamen en herkomsteisen	307
8.4	Normen	310
8.5	Keurmerken	310
8.6	Diverse vormen van specificaties	312
8.6.1	Algemeen	312
8.6.2	Technische specificatie	313
8.6.3	Functionele eisen	314
8.6.4	Logistieke eisen	316
8.6.5	Compatibiliteiteisen	316
8.6.6	Beschikbaarheidseisen	317
8.6.7	Onderhoudseisen	317
8.6.8	Ergonomische eisen	318
8.6.9	Opleidings- en documentatie-eisen	318
8.7	Varianten	319
8.8	Stelposten	319
8.9	Vendor lock	323
8.10	Specificaties en kosten	323
8.11	Wie is waarvoor verantwoordelijk?	324

8.12	Voorwaarden	325
8.12.1	Aanbestedingsvoorwaarden	326
8.12.2	Contractuele voorwaarden	326
8.12.3	Uitvoeringsvoorwaarden	326
8.12.4	Bijzondere voorwaarden	327
8.13	Duurzaam inkopen	328
9	<b>Aanbestedingsprocedures</b>	331
9.1	Inleiding	331
9.2	De openbare procedure	333
9.2.1	Stappen	333
9.2.1.1	Stap a. De aanbestedende dienst maakt een aankondiging van de overheidsopdracht bekend	333
9.2.1.2	Stap b. De aanbestedende dienst toetst of een inschrijver valt onder een door de aanbestedende dienst gestelde uitsluitingsgrond	334
9.2.1.3	Stap c. De aanbestedende dienst toetst of een niet-uitgesloten inschrijver voldoet aan de door de aanbestedende dienst gestelde geschiktheidseisen	334
9.2.1.4	Stap d. De aanbestedende dienst toetst of de inschrijvingen voldoen aan de door de aanbestedende dienst gestelde technische specificaties, eisen en normen	335
9.2.1.5	Stap e. De aanbestedende dienst beoordeelt de geldige inschrijvingen aan de hand van het door de aanbestedende dienst gestelde gunningscriterium	335
9.2.1.6	Stap f. De aanbestedende dienst maakt een proces-verbaal van de opdrachtverlening	335
9.2.1.7	Stap g. De aanbestedende dienst deelt de gunningsbeslissing mee	336
9.2.1.8	Stap h. De aanbestedende dienst kan de overeenkomst sluiten	336
9.2.1.9	Stap i. De aanbestedende dienst maakt de aankondiging van de gegunde opdracht bekend	337
9.2.2	Termijnen	338
9.2.2.1	Vooraankondiging of periodieke indicatieve aankondiging	339
9.2.2.2	Elektronisch indienen inschrijvingen	339
9.2.2.3	Nota van inlichtingen	339
9.2.2.4	Redenen tot verlenging van de termijn	340
9.2.2.5	Urgente situatie	341
9.2.2.6	Termijnen bij afwijzingen	342
9.2.2.7	Aandachtspunten en valkuilen	342
9.3	De niet-openbare procedure	343
9.3.1	Stappen	343
9.3.1.1	Stap a. De aanbestedende dienst maakt een aankondiging van de overheidsopdracht bekend	344
9.3.1.2	Stap b. De aanbestedende dienst toetst of een gegadigde valt onder een door de aanbestedende dienst gestelde uitsluitingsgrond	344
9.3.1.3	Stap c. De aanbestedende dienst toetst of een niet-uitgesloten gegadigde voldoet aan de door de aanbestedende dienst gestelde geschiktheidseisen	344

9.3.1.4	Stap d. De aanbestedende dienst beoordeelt de niet-uitgesloten of niet-afgewezen gegadigden aan de hand van de door de aanbestedende dienst gestelde selectiecriteria	345
9.3.1.5	Stap e. De aanbestedende dienst nodigt de geselecteerde gegadigden uit tot inschrijving	345
9.3.1.6	Stap f. De aanbestedende dienst toetst of de inschrijvingen voldoen aan de door de aanbestedende dienst gestelde technische specificaties, eisen, voorwaarden en normen	348
9.3.1.7	Stap g. De aanbestedende dienst beoordeelt de geldige inschrijvingen aan de hand van het door de aanbestedende dienst gestelde gunningscriterium	348
9.3.1.8	Stap h. De aanbestedende dienst maakt een proces-verbaal van de opdrachtverlening	348
9.3.1.9	Stap i. De aanbestedende dienst deelt de gunningsbeslissing mee	349
9.3.1.10	Stap j. De aanbestedende dienst kan de overeenkomst sluiten	349
9.3.1.11	Stap k. De aanbestedende dienst maakt de aankondiging van de gegunde opdracht bekend	349
9.3.2	Feitelijke stappen	349
9.3.3	Termijnen	351
9.3.3.1	Vooraankondiging en periodieke indicatieve aankondiging	351
9.3.3.2	Elektronische toegankelijkheid	352
9.3.3.3	Elektronisch indienen inschrijvingen	352
9.3.3.4	Aanbestedende dienst die geen centrale overheid is	352
9.3.3.5	Urgente situatie	352
9.3.3.6	Dringende redenen	353
9.3.3.7	Verlengde termijnen	353
9.3.4	Schematische weergaven	353
9.4	De concurrentiegerichte dialoog	355
9.4.1	Algemeen	355
9.4.2	Toepassing	355
9.4.3	Stappen	357
9.4.3.1	Stappen a tot en met e	357
9.4.3.2	Stap f. De aanbestedende dienst houdt een dialoog met geselecteerde gegadigden om vast te stellen welke oplossingen het beste aan zijn behoeften kunnen voldoen	358
9.4.3.3	Stap g. De aanbestedende dienst verzoekt de deelnemers aan de dialoog hun inschrijving in te dienen	359
9.4.3.4	Stap h. De aanbestedende dienst toetst of de inschrijvingen voldoen aan de tijdens de dialoog voorgelegde en gespecificeerde oplossing of oplossingen	360
9.4.3.5	Stap i. De aanbestedende dienst beoordeelt de geldige inschrijvingen aan de hand van het gunningscriterium 'de economisch meest voordelige inschrijving op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding'	360
9.4.3.6	Stappen j tot en met m	360
9.4.4	Feitelijke stappen concurrentiegerichte dialoog	360
9.4.5	Termijnen	362

9.5	De mededingingsprocedure met onderhandeling (klassieke overheid)	362
9.5.1	Algemeen	362
9.5.2	Toepassing	363
9.5.3	Stappen	365
9.5.3.1	Stappen a tot en met e	366
9.5.3.2	Stap f. Onderhandelingen over niet-definitieve inschrijvingen	366
9.5.3.3	Stappen g tot en met k	367
9.5.4	Feitelijke stappen	367
9.5.5	Termijnen	369
9.6	Onderhandelingsprocedure met aankondiging (nutssector en defensie- en veiligheidsopdrachten)	371
9.6.1	Algemeen en stappen	371
9.6.1.1	Stappen a tot en met c (nutssector) en a tot en met f (defensie en veiligheid)	371
9.6.1.2	Stap d (beide regimes)	372
9.6.1.3	Stappen e tot en met f (beide regimes)	372
9.6.1.4	Stappen g tot en met h (nutssector)	372
9.6.1.5	Stappen i tot en met m (nutssector) en g tot en met l (defensie en veiligheid)	372
9.6.2	Feitelijke stappen	372
9.6.3	Termijnen	374
9.7	De procedure van het innovatiepartnerschap	375
9.7.1	Algemeen	375
9.7.2	Toepassing	377
9.7.3	Stappen	377
9.7.4	Feitelijke stappen	381
9.7.5	Termijnen	381
9.8	De onderhandelingsprocedure zonder aankondiging	382
9.8.1	Algemeen	382
9.8.2	Toepassing	384
9.8.2.1	Geen of geen geschikte inschrijvingen of aanmeldingen	384
9.8.2.2	Slechts één ondernemer kan de opdracht uitvoeren	386
9.8.2.3	Onderzoek, proefneming, studie of ontwikkeling om commerciële haalbaarheid	388
9.8.2.4	Dwingende spoed	389
9.8.2.5	Aanvullende leveringen	392
9.8.2.6	Nieuwe werken en diensten	392
9.8.2.7	Aanvullende onvoorziene werken en diensten op het gebied van defensie en veiligheid	393
9.8.2.8	Grondstoffen	393
9.8.2.9	Liquidatie, faillissement of gelegenheidsaankoop	394
9.8.2.10	Prijsvraag	394
9.8.2.11	Vervoersopdrachten voor strijdkrachten of veiligheidsdiensten in het buitenland	395
9.8.3	Stappen	395
9.9	Het dynamisch aankoopstelsel	396
9.9.1	Algemeen	396
9.9.2	Stappen	397

9.9.2.1	Stap a	397
9.9.2.2	Stap b tot en met d	398
9.9.3	Feitelijke stappen dynamisch aankoopstelsel	399
9.9.4	Termijnen	400
9.10	Procedure voor sociale en andere specifieke diensten	401
9.10.1	Algemeen	401
9.10.2	Toepassing voor sociale en andere specifieke opdrachten	403
9.11.3	Stappen	403
9.10.3.1	Stap a	404
9.10.3.2	Stappen b tot en met e	404
9.11	De raamovereenkomst	405
9.11.1	Algemeen	405
9.11.2	Raamovereenkomst met één partij	406
9.11.3	Raamovereenkomst met meerdere partijen	406
9.11.4	Stappen	407
9.11.4.1	Stap a	408
9.11.4.2	Stap b	408
9.11.4.3	Stap c en d	409
9.11.5	Looptijd raamovereenkomst	409
9.12	De prijsvraagprocedure	409
9.12.1	Algemeen	409
9.12.2	Stappen	410
9.12.2.1	Stap a tot en met c	411
9.12.2.2	Stap d en artikel 2.43 lid 2/art. 3.43 lid 2	411
9.12.3	Feitelijke stappen prijsvraagprocedure	413
9.13	De concessie	414
9.14	Nationale aanbestedingen	416
9.14.1	Vrijwillige nationale aanbestedingsprocedure	416
9.14.2	Enkelvoudig onderhandse en meervoudig onderhandse procedure	417
9.14.3	Open-house-procedure	419
9.14.3.1	Stichting Open Nederland	420
9.15	De aankondiging	421
9.15.1	Algemeen	421
9.15.2	Vooraankondiging en periodieke indicatieve aankondiging	424
9.15.2.1	Vooraankondiging	424
9.15.2.2	Periodieke indicatieve aankondiging	425
9.15.3	Aankondiging	425
9.15.4	Rectificatie van een aankondiging	426
9.15.5	Aankondiging geplaatste opdracht	426
9.16	De keuze van de aanbestedingsprocedure	427
9.16.1	Toepasselijke aanbestedingsprocedure	428
10	<b>Selectiefase</b>	431
10.1	Inleiding	431
10.2	Onderscheid tussen selectie en gunning	432
10.3	Beginselen	433

10.4	Systematiek	435
10.5	Selectie van deelnemers	435
10.5.1	Uitsluitingsgronden	436
10.5.1.1	Dwingende uitsluitingsgronden	436
10.5.1.2	Facultatieve uitsluitingsgronden	438
10.5.3	Selectie	442
10.5.3.1	Algemeen	442
10.5.3.2	Geschiktheidseisen	442
10.5.3.2	Financiële en economische draagkracht	443
10.5.3.3	Technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid	446
10.5.3.4	Beroepsbevoegdheid	450
10.5.3.5	Bewijsmiddelen	450
10.5.3.6	Beroep op derden	452
10.5.3.7	Normen betreffende kwaliteit en milieu	453
10.5.3.8	Selectiecriteria	454
10.5.3.9	Loting	455
10.6	Uniform Europees Aanbestedingsdocument	457
10.7	Combinaties en onderaanneming	461
10.7.1	Algemeen	461
10.7.2	Combinatie of onderaanneming	462
10.7.3	Verbonden ondernemingen	463
10.8	Beoordeling	465
10.8.1	Algemeen	465
10.8.2	Formele toetsing	465
10.8.3	Uitsluitingsgronden	467
10.8.4	Inhoudelijke beoordeling geschiktheidseisen	467
10.8.5	Afwijzing en motivering	468
10.9	Concessies	469
10.9.1	Uitsluitingsgronden	469
10.9.2	Geschiktheidseisen	469
10.10	Nutssector	470
10.10.1	Uitsluitingsgronden	470
10.10.2	Geschiktheidseisen	470
10.10.3	Erkenningsregeling	470
10.11	Defensie- en veiligheidsopdrachten	471
10.11.1	Uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen	471
10.11.2	Onderaanneming	472
10.12	Maatschappelijk verantwoord inkopen	473
10.12.1	Algemeen	473
10.12.2	Sociale aspecten	473
10.12.3	Milieu	474
11	<b>Inschrijvings- en gunningsfase</b>	477
11.1	Inleiding	477
11.2	Het aanbestedingsdocument in het algemeen	478
11.2.1	Vormvereisten	481

11.3	Aanbestedingsdocumenten	482
11.3.1	Algemeen	482
11.3.2	Programma van eisen	482
11.3.3	Open vragen en wensen	484
11.3.4	Prijsaanvraag	485
11.3.4.1	Algemeen	485
11.3.4.2	Levenscycluskosten	486
11.3.4.2.1	Investeringskosten	486
11.3.4.2.2	Exploitatiekosten	487
11.3.4.2.3	Afstotingskosten	487
11.3.4.2.4	Tarieven	488
11.3.4.2.5	Projectprijs	488
11.3.5	Kwaliteit en ethiek van het aanbestedingsdocument	490
11.3.6	Bescherming persoonsgegevens	492
11.4	Beantwoording vragen en inlichtingenbijeenkomst	494
11.5	Toelichtingen, presentatie, proefopstellingen en verificaties	496
11.5.1	Presentaties en toelichtingen	496
11.5.2	Proefopstellingen en testen	497
11.5.3	Verificaties	498
11.6	Beoordelingen van inschrijvingen	499
11.6.1	Algemeen	499
11.6.3	Inhoudelijke beoordeling	499
11.6.4	Aanvullende informatie	504
11.6.5	Onderhandelen	505
11.6.6	Abnormaal lage inschrijving	506
11.6.7	Irreële inschrijving	510
11.6.8	Strategische inschrijving	511
11.6.9	Manipulatieve inschrijving	512
11.7	Gunningscriteria versus geschiktheidseisen	512
11.8	Gunningscriteria	513
11.8.1	Systematiek	513
11.8.2	Beste prijs-kwaliteitverhouding	515
11.8.3	Laagste kosten berekend op basis van kosteneffectiviteit	521
11.8.4	De laagste prijs	521
11.8.5	Realistische beoordelingssystematiek	524
11.9	Beoordelingsmethodes	524
11.9.1	Algemeen	524
11.9.2	Absolute beoordelingsmethode	525
11.9.3	Relatieve beoordelingsmethode	529
11.9.3.1	Aanbestedingsrechtelijke aspecten	530
11.9.3.2	Oorzaken van de herschikking van de rangorde	533
11.9.3.3	Onvergelijkbare inschrijvingen gelijk beoordelen leidt tot onrechtmatigheid	535
11.9.4	Gunnen op waarde	538
11.9.5	Loting	539
11.10	Vertrouwelijkheid	540
11.11	Elektronische veiling	544

11.12	Contracteerplicht en heraanbesteden	546
11.12.1	Contracteerplicht	546
11.13	Afwijzing en motivering	547
11.14	Proces-verbaal	551
11.15	Wachtkamerconstructie	552
11.16	Maatschappelijk verantwoord inkopen	553
11.16.1	Milieu	553
11.16.2	Social return	555
12	<b>Rechtsbescherming</b>	559
12.1	Inleiding	559
12.2	Europese rechtsbeschermingsrichtlijnen	559
12.2.1	Korte geschiedenis	560
12.2.2	Werkingsfeer	561
12.3	De civiele rechter	562
12.3.1	Kort geding	563
12.3.2	Voorlopige voorziening	564
12.3.3	Voorschot tot schadevergoeding	565
12.3.4	Dwangsom	566
12.3.5	Bodemprocedure	567
12.3.6	Vernietigbaarheid	568
12.3.7	Hoger beroep en cassatie	569
12.3.8	Ontbinding van gesloten overeenkomst	570
12.3.9	Verklaring voor recht	571
12.4	Bestuursrechter	571
12.5	College van Beroep voor het bedrijfsleven	571
12.6	Klacht bij aanbestedende dienst	571
12.7	Commissie van Aanbestedingsexperts	573
12.7.1	Klacht indienen bij de CvAE	574
12.7.2	Status advies CvAE	574
12.8	Arbitrage	577
12.9	Klacht bij Europese Commissie	578
12.10	Overige vormen van rechtsbescherming	579
12.10.1	Wet naleving Europese Regelgeving publieke entiteiten (NERpe)	579
12.10.2	Autoriteit Consument en Markt	579
12.10.3	Rekenkamers	580
12.10.3.1	De Algemene Rekenkamer	580
12.10.3.2	Decentrale rekenkamers	581
12.11	Accountantscontrole	581
12.12	Wet open overheid	582
	<b>Nawoord</b>	<b>585</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>587</b>
	<b>Interessante websites</b>	<b>595</b>



Inhoud	21
--------	----

---

<b>Afkortingen</b>	<b>597</b>
--------------------	------------

<b>Persoonsnamenregister</b>	<b>599</b>
------------------------------	------------

<b>Jurisprudentie</b>	<b>601</b>
-----------------------	------------

<b>Trefwoordenregister</b>	<b>607</b>
----------------------------	------------

## Woord vooraf

Het is alweer vijf jaar geleden dat de vijfde druk van *Aanbesteden doe je zo* is verschenen. De ontwikkelingen van overheidsinkoop hebben niet stilgestaan. Deze ontwikkelingen en onze nieuwe inzichten waren voor ons een goede reden een herziene zesde druk te schrijven. De ontwikkelingen hebben geleid tot aanzienlijke wijzigingen in de teksten en aanvullingen van het boek. Reden om het boek van een nieuwe titel te voorzien: *Handboek Aanbestedingspraktijk*.

Voor ons was het een boeiende tocht door 'aanbestedingsland', die ons soms deed denken aan een voettocht in de bergen, waar lastige passages moesten worden overwonnen. De 'weersomstandigheden' in 'aanbestedingsland' waren de afgelopen tijd niet altijd even gunstig. Aanbestedende diensten hadden te kampen met de gevolgen van corona, gebrek aan geschoold personeel. De Russische invasie van Oekraïne leidt tot gebrek aan en verhoogde prijzen van grondstoffen en de Europese Commissie sanctioneerde legde Rusland voor deze inval. Wij zijn begonnen met schrijven zonder overleg met onze uitgever. Toen het einde van de voettocht in zicht was, hebben wij onze uitgever geïnformeerd dat de kopij over enkele maanden gereed zou zijn; onze uitgever reageerde enthousiast.

Het *Handboek Aanbestedingspraktijk* is een reisgids door 'overheidsinkoopland'. Het handboek is geschreven vanuit het inkopersperspectief. Wij nemen de lezer aan de hand en leiden hem of haar het door gehele inkoopproces: beginnend bij de voorbereiding en eindigend bij de gunning van de opdracht. Met concrete praktijkvoorbeelden hebben wij de aanbestedingswetgeving en jurisprudentie toegankelijk gemaakt en daarmee geven wij de aanbesteder gereedschap om zowel doelmatig als rechtmatig in te kopen. Voor aanbestedingsjuristen maken wij het inkoopproces, dat is gestoeld op economische principes, inzichtelijk en laten wij zien dat een aanbesteding meer is dan aanbestedingsrecht. Daarnaast biedt dit handboek voor ondernemers een goede inkijk hoe de overheid moet aanbesteden en aan welke spelregels zij is gehouden. Wij hebben het *Handboek Aanbestedingspraktijk* op een toegankelijke wijze geschreven en het boek leent zich daarmee uitstekend voor opleidingsdoeleinden.

Kortom, een handboek dat de overheidsinkoper, de beleidsmedewerker, de (aanbestedings) jurist, de projectmanager, de ambtelijke leiding en bestuurders op weg helpt en leert primair naar oplossingen te zoeken die doelmatig zijn én binnen het aanbestedingsrechtelijk kader passen. Inschrijvers krijgen een kijkje in de keuken van aanbesteders om te zien hoe de 'gerechten worden bereid'. Aanbesteden is balanceren tussen doelmatigheid en rechtmatigheid. Voor studenten die het vak overheidsinkoop volgen is het een praktisch leerboek.

Een handboek over aanbesteden dat meerdere vakdisciplines bestrijkt, leunt op werk van anderen. Wij zijn alle auteurs van boeken, artikelen en rapporten, zoals van de Algemene Rekenkamer en parlementaire onderzoekers, die een input waren voor ons *Handboek Aanbestedingspraktijk*, veel dank verschuldigd. Voor de inkoopinhoudelijke aspecten hebben wij vooral kunnen putten uit het boek *Inkoop in strategisch perspectief* (2008) van Arjan van Weele, emeritus-hoogleraar Inkoopmanagement aan de Technische Universiteit Eindhoven,

en *Inkoop in Strategisch perspectief* (2021) van Jordi van Berkel-Schoonen, Gert Walhof en Arjan van Weele. Beide boeken zijn uitstekende handboeken die het vakgebied inkoop inzichtelijk hebben gemaakt. Daarnaast vonden wij de nodige inspiratie in *Inkoop, Een nieuw paradigma* van Gerco Rietveld (2009). Het rapport *De vraag bedreven, bedrijven gevraagd* van AT Kearney was voor ons van groot nut: het strategisch inkoopkader van de overheid. Het boek *Megaprojects and Risk, An Anatomy of Ambition* (2003) van Flyvbjerg, Bruzelius en Rothengatter en het *How Big Things Get Done* (2023) van Bent Flyvbjerg en Dan Gardner gaven een duidelijk beeld wat zoal de oorzaken kunnen zijn dat omvangrijke infrastructurele projecten niet binnen de gestelde tijd en begroting werden afgerond. Voor het onderwerp integriteit hebben wij veel profijt gehad van de vele publicaties die Joep Dohmen (met anderen) heeft geschreven. Wij denken dan met name aan *Kreukbaar Nederland. Van bouwput tot beerput* (2003) en de *Vrienden Reünie* (2022).

Voor de aanbestedingsrechtelijke aspecten konden wij natuurlijk niet buiten het standaardwerk *Aanbestedingsrecht* (2009) van Pijnacker Hordijk, Van der Bend en Van Nouhuys. Het boek is weliswaar gebaseerd op de vorige generatie aanbestedingswetgeving, maar biedt nog steeds veel nuttige informatie. Van recentere datum is *Aanbestedingsrecht, Een inleiding tot het verstrekken van overheidsopdrachten* (2017) van Huib van Romburgh, emeritus-hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen. Een gedegen en helder geschreven boek over aanbestedingswetgeving en met veel oog voor de praktijk. Een zeer praktische uitgave is het *Sdu Commentaar Aanbestedingsrecht* (2018) onder redactie van Anne Fischer-Braams, Ger van der Meent, Frederik van Nouhuys en Anke Stellingwerff Beintema. Op heldere wijze worden artikelsgewijs de bepalingen van de Aanbestedingswet toegelicht. Voor ons een zeer nuttig boek.

Bij het schrijven van dit boek hebben wij regelmatig een beroep kunnen doen op jarenlange ervaring en expertise van van kolonel b.d. Tjerk Brouwer, hoofd Algemene Verwerving en Afstoting van de Koninklijke Landmacht en thans zelfstandig consultant op het gebied van (strategische) inkoop en projectleider van complexe IT-projecten. Tjerk heeft ons de weg gewezen naar de wijze waarop de financiële huishouding van de overheid functioneert. Tijdens het schrijven van hoofdstuk 8, Specificeren, voerden wij discussies over de wijze van specificeren. Tjerk was daar heel duidelijk over: opdrachtgevers stellen de functionele eisen op en leveranciers specificeren de wijze waarop inhoud wordt gegeven aan de functionele eisen door middel van technische specificaties. Tjerk Brouwer: 'De rol van materiedeskundigen is het opstellen van functionele eisen en controleren of de functionele eisen technisch uitvoerbaar zijn en vervolgens onderzoeken of de door inschrijvers geoffreerde technische oplossingen voldoen aan de functionele eisen van de aanbesteder.' Zo zou het ook moeten zijn.

Voor vragen op het gebied van het aanbestedingsrecht konden wij altijd een beroep doen op Kees van de Water, als juridisch adviseur verbonden aan KW Legal. Hij wist ons telkens weer te verrassen met een interessante uitspraak en dan ook de praktische gevolgen daarvan aan te geven. Via zijn dagelijkse blog bleven wij op de hoogte van recente jurisprudentie.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [www.keesvandewater.blogspot.nl](http://www.keesvandewater.blogspot.nl).

Met onze Vlaamse collega, Bert Baeyens, voerden wij gepassioneerde discussies over de praktische toepassing van de Europese aanbestedingsregelgeving.<sup>2</sup> Met Bert, die als zelfstandig consultant zijn advieswerkzaamheden onder de naam Public Procurement Management verricht, discussieerden wij over de aanbestedingsrechtelijke betekenis van onderzoeksopdrachten en aanbestedingsstrategieën binnen de aanbestedingsrechtelijke kaders. Bert heeft voor ons niet alleen de wereld van beoordelingsmethodes toegankelijk gemaakt, maar met zijn heldere verstand ook creatieve en toepasselijke dwarsverbanden weten te leggen, die ons nieuwe inzichten verschafte.

De discussies die wij tijdens het schrijven van de vorige drukken met Frits Tazelaar (1946-2018), die als hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Utrecht was verbonden, hebben gevoerd, laten ook in de zesde druk hun sporen na. Centraal in deze discussies stond de mythe dat uitgebreide 'dichtgetimmerde contracten' problemen in de uitvoeringsfase konden voorkomen. Voorts discussieerden wij over samenwerkingsvormen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Uitgebreid wetenschappelijk onderzoek, dat Frits samen met hoogleraar Sociologie en Technologie Chris Snijders, verbonden aan de Technische Universiteit Eindhoven, uitvoerden, toonde aan dat door op de hoogte te zijn van het netwerk van relaties van leveranciers, er meer kansen liggen om tot een succesvolle afronding van inkooptrajecten te komen. Hun beider boek *Klapschaatsen in management* biedt voor aanbesteders nieuwe inzichten over het inkoopvak. Veel binnen inkoop welig tierende meningen en ideeën werden door Frits kritisch tegen het licht gehouden. Menig keer wist hij de 'broodje-aapverhalen' te doorprieken. Zo leverde Frits een constructieve bijdrage aan de soms stagnerende groei van kennis binnen het nog jonge vakgebied van inkoop.

Hetzelfde geldt voor Daan Wareman (1939-2018), voormalig senior-manager inkoop en logistiek bij Shell International en later bij de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM). Daan speelde in de eredivisie van 'inkoopland'. Zijn ideeën over inkoopbeleid, inkoopstrategieën, de relatie tussen kosten en specificaties en innovatief aanbesteden hebben ook in dit boek hun weg weer gevonden. Daan was een ongekennd kritische beschouwer van de praktijk van de inkoopwereld en een laterale denker met betrekking tot het vinden van inkoopoplossingen.

Dank zijn wij ook verschuldigd aan Patty van der Sar, die op zeer efficiënte wijze het logistieke proces tussen auteurs, correctrice en zetter heeft begeleid, en aan Marit Hazeleger, die met grote accuratesse de teksten onder de loep heeft genomen.

Tot slot mogen wij niet onvermeld laten het geduld en het begrip dat onze beide levenspartners hadden voor de vele uren die wij, naast onze adviespraktijk, besteedden aan het schrijven van dit handboek. Een woord van dank en waardering zijn wij dan ook verschuldigd aan Si La en Jozsi.

Amsterdam, oktober 2023

Hein van der Horst

hein@heinvanderhorst.eu  
www.heinvanderhorst.eu

Mary-Ann Schenk

info@pps-eu.nl  
www.pps-eu.nl

<sup>2</sup> [www.public-proc-mgmt.be](http://www.public-proc-mgmt.be).

# 1 Inleiding

## 1.1 Algemeen

Over aanbestedingen bestaan vele vooroordelen. Deze zijn onder meer: het aanbestedingsproces is rigide, bureaucratisch, en geeft veel administratieve rompslomp; aanbestedende diensten hebben vaak een geringe kennis van de markt en de relevante spelers op die markt; de overheid doet alleen zaken met grote partijen; vooringenomenheid van inkopers, en: een aanbesteding is vaak een 'loterij' waar vooral de laagste prijs de meeste winkans heeft.

Steller (2019: blz. 265) constateert dat de interactie tussen aanbestedende dienst en leverancier een ritueel is zonder formele onderhandelingen. 'De onderhandelingen vinden stil (alleen schriftelijk), blind (zonder dat partijen elkaar ontmoeten) en doof plaats (zonder dat de aanbestedende dienst op de hoogte is van de verwachtingen van de leverancier). Partijen leren elkaar pas echt kennen na de gunning van de opdracht.'

De constatering van Steller is op zich juist; overheidsinkoop is nogal een rigide proces. Onderhandelen is inderdaad niet toegestaan, behoudens tijdens de bijzondere aanbestedingsprocedures. Dat het aanbestedingsproces rigide is, vindt zijn oorzaak in de aanbestedingswetgeving. De aanbesteder is gehouden de in deze wetgeving verankerde beginselen in acht te nemen: transparantie, gelijkheid, non-discriminatie en proportionaliteit. Deze beginselen moeten waarborgen dat een aanbesteding objectief verloopt, zodat de markt van overheidsopdrachten wordt opengesteld voor ondernemers binnen de Europese Unie en er sprake is van eerlijke mededinging. Het gevolg hiervan is een juridificering van overheidsinkoop. Maar binnen het aanbestedingsrechtelijk kader is wel degelijk ruimte voor contacten met marktpartijen en deelnemers aan een aanbesteding. Wij denken aan marktconsultatie, inlichtingenbijeenkomsten en het stellen van vragen tijdens de aanbestedingsprocedure. Bij dergelijke contacten dienen aanbesteders zorgvuldig om te gaan met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie.

De Europese aanbestedingswetgeving is in de jaren zeventig van de vorige eeuw in het leven geroepen om de nationale overheden te dwingen de markt van overheidsopdrachten toegankelijk te maken voor alle ondernemers binnen de Europese Unie en deze een eerlijke kans te bieden de opdracht te verwerven.

Private ondernemingen worden door concurrentiedruk gedwongen zo efficiënt mogelijk in te kopen. Kenmerkend voor overheidsinkoop is dat overheden geen concurrenten van elkaar op de markt zijn. Een ander kenmerk is dat, vooral in het verleden, overheidsinkoop nogal eens als instrument werd gebruikt om bepaalde politieke doelen na te streven, zoals behoud van werkgelegenheid of het steunen van de nationale industrie.

Anno 2018 vertegenwoordigde de Europese markt voor overheidsopdrachten een waarde van 2.163 miljard euro (13,6 procent van het bbp<sup>1</sup>) waarvan 650 miljard onder de drie aanbestedingsrichtlijnen valt. Het Nederlandse volume van overheidsopdrachten vertegen-

1 Public Procurement Indicators 2018, 17 mei 2021.

woordigde in 2020 een waarde van 95 miljard euro. Dat bedrag is exclusief de opdrachten van woningcorporaties en nutsbedrijven.

De Europese aanbestedingsrichtlijnen en de Aanbestedingswet zijn complex en vereisen de nodige juridische kennis. De emeritus-hoogleraar Wedekind gaf in 2005 zijn afscheidsrede de titel *Aanbesteden, een hele opdracht*.<sup>2</sup> Met de komst van de Aanbestedingswet 2012 op 1 april 2013 en de herziening van deze wet in juli 2016 is het door de uitgebreide regelgeving zelfs nog ingewikkelder geworden. De drie aanbestedingsrichtlijnen zijn in één wet – weliswaar in drie afzonderlijke delen – geïmplementeerd. Bijgevolg zijn er binnen de Aanbestedingswet vele kruisverwijzingen. Daarbij komt nog dat de wet zo'n honderd keer verwijst naar een van de drie aanbestedingsrichtlijnen: 2014/23/EU (concessies), 2014/24/EU (klassieke overheid), en 2014/25/EU (nutssector), die tot doel hebben de Europese markt van overheidsopdrachten open te stellen. In de afzonderlijke aanbestedingsrichtlijn 2009/81/EG zijn de opdrachten op het gebied van defensie en veiligheid geregeld. Voor aanbesteders, zeker als zij niet juridisch geschoold zijn, is het inderdaad: 'Aanbesteden, een hele opdracht'. Door de overbelichting van de aanbestedingsrechtelijke aspecten wordt nogal eens vergeten dat het zwaartepunt van het plaatsen van overheidsopdrachten in feite een inkoopactiviteit is. Overheidsinkoop is primair een bedrijfseconomische activiteit die zich bevindt in een brandpunt van vele lijnen naar andere disciplines: bedrijfseconomie, het aanbestedingsrecht – maar ook andere rechtsdisciplines als privaatrecht, publiekrecht, bestuursrecht, mededingingsrecht en Europees recht – , organisatiekunde, openbare financiën, technische, bestuurlijke, sociale, ecologische, politieke aspecten en het 'maatschappelijk veld' spelen een rol. Dat maakt het vak ook zo interessant.

Brandpunt van  
disciplines

Die verwevenheid met al die verschillende disciplines en de gevolgen van actuele jurisprudentie en nieuwe praktijkgevallen zijn voor ons een belangrijke inspiratie geweest een herziene druk te schrijven van dit boek. Dat was wederom een hele opdracht, maar tevens een boeiende reis door 'overheidsinkoopland'. Deze herziene druk is voor aanbesteders en inschrijvers als een reisgids bedoeld, die niet alleen de aanbestedingswetgeving inzichtelijk maakt, maar ook de wereld daarachter: waarom zijn de regels zoals zij zijn. In een reisgids horen ook 'routebeschrijvingen' thuis: het bepalen van de inkoopstrategie (paragraaf 4.5), de onderscheidenlijke fasen van het inkoopprocesmodel (paragraaf 4.6), een beslisboom voor het nemen van een evenwichtige beslissing om werkzaamheden zelf te doen dan wel uit te besteden – de zogenoemde make-or-buy-beslissing (paragraaf 7.6), specificaties als vertrekpunt voor het opstellen van voorwaarden, eisen en criteria (paragraaf 8.2.3) en het doorlopen van de verschillende aanbestedingsprocedures toegelicht met de daarbij behorende schema's met de te nemen stappen en tijdsplanning gedurende het aanbestedingsproces (hoofdstuk 9). Een uitgebreid trefwoorden- en jurisprudentieregister zorgt ervoor dat aanbesteders snel toegang hebben tot de onderwerpen waar zij naar op zoek zijn. Voor de geïnteresseerde lezer is een uitgebreide literatuurlijst opgenomen waarin de door ons aangehaalde literatuur te vinden is.

Omdat *Aanbesteden doe je zo* steeds meer als een naslagwerk wordt aangemerkt, hebben wij gemeend het boek van een nieuwe titel te moeten voorzien: *Handboek Aanbestedingspraktijk*.

<sup>2</sup> De titel van de afscheidsrede van professor Wedekind, Universiteit van Amsterdam, 28 oktober 2005.

## 1.2 Overheidsinkoop

De aandacht voor overheidsinkoop is niet zozeer ontstaan uit een verlangen om belastinggeld zo efficiënt mogelijk aan te wenden. Want zoals wij in de volgende hoofdstukken zullen lezen, mankeert daar nog wel het een en ander aan. De aandacht voor overheidsinkoop in de afgelopen twee decennia vindt zijn oorsprong vooral in de Europese aanbestedingsrichtlijnen. Deze richtlijnen verplichten de overheid en de nutssector hun opdrachten in concurrentie en op een transparante wijze aan te besteden. Het is vooral de preoccupatie met rechtmatigheid die een bedreiging van het inkoopvak vormt: de vrees voor gerechtelijke procedures en het niet verkrijgen van een goedkeurende accountantsverklaring. Die vrees voor procedures heeft geleid tot een forse juridisering van dit boeiende vakgebied en daarmee een verstarring van het aanbestedingsproces. Of, zoals Joseph Heller in zijn boek *Catch 22* schrijft:

Vrees voor gerechtelijke procedure

'If you closed a good deal, you probably didn't keep to the rules; if you kept to the rules, you probably didn't close a good deal.'

Aanbesteders en de ambtelijke leiding zijn vaak zozeer gericht op rechtmatigheid dat ze aan een minstens even belangrijke kwestie als doelmatigheid niet meer toekomen. In het huidige bestel is dat een ronduit zorgelijke situatie. Onvoldoende beheersing van het inkoopvak, geen adequate inkooporganisatie en angst om procedurefouten te maken, zijn daarvan de belangrijke oorzaken. Ambtenaren vergeten nogal eens dat inkopen in feite ondernemen is en daarbij hoort soms het nemen van verantwoorde risico's.

Inkopen is ondernemen

Wij constateren dat 'inkoop' zijn terrein in toenemende mate prijs heeft gegeven aan juristen. Het gevolg hiervan is dat juristen veelal zijn gaan bepalen op welke wijze overheidsopdrachten moeten worden aanbesteed. Het mag de lezer dan ook niet verbazen dat selectie- en gunningscriteria vanuit de regelgeving worden ontwikkeld in plaats van uit de aan te besteden opdracht, hetgeen veelal leidt tot een suboptimalisatie van het inkoopresultaat. Het in paragraaf 4.6 beschreven door Van Weele ontwikkelde inkoopprocesmodel is een probaat middel om zowel doelmatig als rechtmatig aan te besteden. Bovendien is het inkoopprocesmodel een belangrijk instrument om te voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel. De wetgever heeft gemeend de problemen rond proportionaliteit op te lossen door middel van de *Gids Proportionaliteit*. Leo Tolstoj schreef het al eens: 'Wetten maken is eenvoudiger dan regeren.'

Proportionaliteitsprobleem

Ook marktpartijen laten zich niet onbetuigd. Zij proberen steeds vaker via juridische wegen een opdracht binnen te halen. Het aantal rechtszaken is het afgelopen decennium explosief gestegen; jaarlijks circa 180 zaken.<sup>3</sup> Er is sprake van een opwaartse spiraal van juridisering van het vakgebied. De emeritus-hoogleraar Van Weele: 'De effectiviteit van de nieuwe Aanbestedingswet is omgekeerd evenredig met de groei van de leden van de Nederlandse Vereniging van Aanbestedingsrecht (750 leden).'<sup>4</sup> Voor zo'n boeiend en dynamisch vak als overheidsinkoop is dat een trieste ontwikkeling.

Opwaartse spiraal van juridisering

3 <https://aanbesteding.nl/emails-service-jurisprudentie/>.

4 Tijdschrift *Deal!*, juli 2016, blz. 15-16.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Aanbestedingswet is nauwelijks aan de orde geweest hoe de overheid zo (kosten)effectief mogelijk haar opdrachten kan aanbesteden. Brancheorganisaties voor ondernemers hebben het nodige lobbywerk verricht om hun belangen in de aanbestedingswetgeving veilig te stellen. Kamerleden hadden vooral oog voor het belang van mkb-bedrijven: de toegang tot de markt van overheidsopdrachten zo groot mogelijk maken. De Aanbestedingswet lijkt dan ook eerder te zijn geschreven voor het mkb. Aanbesteders mogen alleen opdrachten samenvoegen als dat goed kan worden gemotiveerd. Efficiencyredenen alleen vormen onvoldoende motivatie! Omzeteisen mogen alleen bij (hoge) uitzondering worden gesteld. De brancheorganisatie voor inkopers, de Nederlandse Vereniging voor Inkoopmanagement (NEVI), heeft onvoldoende aan de deur van de Tweede Kamer geklopt.

Wellicht wordt de onbalans van een evenwichtige belangenafweging tussen een efficiënte overheidsinkoop en de positie van het mkb veroorzaakt doordat het ministerie van Economische Zaken en Klimaat verantwoordelijk is voor de aanbestedingswetgeving. De primaire doelstelling van dit ministerie is, naast duurzaamheid, het bevorderen van een evenwichtige economische groei (van het bedrijfsleven). Dit botst met een efficiënte overheidsinkoop. Het zou dan ook niet ondenkbaar zijn dat de verantwoordelijkheid voor de aanbestedingswetgeving ligt bij het ministerie van Financiën of van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zoals dat in de meeste lidstaten het geval is.

De balans tussen rechtmatigheid en doelmatigheid is te ver doorgeslagen naar rechtmatigheid. De focus moet meer gericht worden op doelmatig inkopen en aanbesteden. Doelmatig en rechtmatig zijn natuurlijke bondgenoten. Wie doelmatig inkoopt, zal doorgaans ook rechtmatig inkopen. Wil men doelmatig inkopen, dan betekent dat investeren in professionaliseren van de inkoopfunctie en -organisatie. Aanbestedende diensten zouden naar een evenwichtige balans tussen doelmatig en rechtmatig moeten streven.

### 1.3 **Opzet van het boek**

Anders dan de meeste handboeken die aanbestedingen vanuit een aanbestedingsrechtelijk perspectief benaderen, gaan wij uit van het bedrijfseconomische inkoopproces in samenhang met de aanbestedingsrechtelijke aspecten. Dat wil zeggen dat er eerst een antwoord op de 'wat-vraag' moet worden gegeven: wat is de inkoopbehoefte? Pas als het antwoord op die vraag duidelijk is, komt de 'hoe-vraag' aan de orde. Dat wil zeggen, dan komen de onderscheidenlijke elementen van het inkoopproces in chronologische volgorde aan bod: de aard en omvang van de opdracht, de aanbestedingsstrategie, de wijze van specificeren, de contractvorm, de eisen waaraan de leverancier moet voldoen en de criteria ter beoordeling van de inschrijvingen. Met deze werkwijze zijn niet de aanbestedingsregels leidend – *form follows function* – maar is *business drives systems* leidend.

**Hoofdstuk 2** In *hoofdstuk 2* (De overheid als opdrachtgever) nemen wij de kenmerken van overheidsinkoop en de factoren waarmee de overheidsinkoper bij zijn inkoopbeleid rekening moet houden onder de loep. Ook beschrijven wij de verregaande juridisering van het aanbestedingsbeleid. De wijze waarop de overheid de financiële huishouding voert zetten wij uiteen. Wij gaan uitgebreid in op hoe de overheid met integriteit omgaat. In dit hoofdstuk staan wij stil bij uit de hand gelopen infrastructurele projecten, zoals de renovatie van het Binnenhof en IT-projecten, waarbij uit het parlementaire onderzoek bleek dat er circa miljard euro per



jaar werd verspild. Nieuw onderwerp is de digitale toegankelijkheid die voor de overheid geldt. Wij schenken de nodige aandacht aan integriteit. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met maatschappelijk verantwoord inkopen.

Het wettelijk kader waarbinnen de aanbestedingen dienen plaats te vinden, beschrijven wij in *hoofdstuk 3* (Het wettelijk kader). Op mondiaal niveau is dat de Agreement on Government Procurement (GPA), dat zijn basis vindt in de Wereldhandelsorganisatie (WHO). Voorts behandelen wij kort het handelsverdrag dat tussen de Europese Unie en Canada is gesloten: de Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). Daarna staan wij stil bij het handelsverdrag dat de Europese Unie met een aantal Europese landen heeft gesloten die geen lid zijn van de Europese Unie: de Europese Economische Ruimte (EER-Verdrag). De basis van onze aanbestedingswetgeving is gestoeld op het EU-Verdrag. In dit hoofdstuk passeren de ontstaansgeschiedenis van de Europese Unie de revue, de instellingen en de kenmerken van het Europese recht. Vervolgens behandelen wij de regelgeving die van toepassing is op overheidsopdrachten: de aanbestedingsrichtlijnen en de Nederlandse aanbestedingswetgeving. Ook wetgeving waar ambtenaren bij aanbestedingen rekening mee moeten houden zoals de Algemene wet bestuursrecht en de Mededingingswet. Tot slot, weliswaar buiten de scope van aanbestedingen, achten wij het van belang te vermelden welke fiscale gevolgen het heeft als overheden hun diensten op de markt aanbieden, namelijk dat zij vennootschaps- en omzetbelastingplichtig zijn.

[Hoofdstuk 3](#)

In *hoofdstuk 4* (Inkoop) nemen wij inkoop onder de loep zoals dit zich in het bedrijfsleven heeft ontwikkeld: van de traditionele inkoop naar de businessgedreven inkoop. Vervolgens zetten wij de kenmerken van overheidsinkoop uiteen. Het onderscheid tussen directe en indirecte inkoop (facilitaire inkoop) komt aan de orde. In dit hoofdstuk laten wij ons licht schijnen over de relatie tussen de beginselen van behoorlijk openbaar bestuur, de doelstellingen, de taken van de aanbestedende dienst en het inkoop- en aanbestedingsbeleid. Daarna komt het inkoopprocesmodel aan de orde, hetgeen model heeft gestaan voor de aanbestedingsrichtlijnen, alsmede de inkoop- en aanbestedingsfunctie. Wij beschrijven de voor- en nadelen van centrale, decentrale en gecoördineerde inkoop. Aan de hand van voorbeelden laten wij zien dat naast innovatief aanbesteden er ook andere vormen van innovatieve inkoopoplossingen mogelijk zijn. Sinds de overheid categoriemanagement heeft ontdekt, kunnen in dit hoofdstuk contract-, leveranciers- en categoriemanagement en het onderscheid tussen deze begrippen niet ontbreken. Wij staan stil bij wat er zoal fout ging met omvangrijke projecten én welke maatregelen men kan treffen om complexe IT- en infrastructurele projecten succesvol af te ronden. Wij sluiten dit hoofdstuk af met maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo).

[Hoofdstuk 4](#)

In *hoofdstuk 5* (De aanbestedingsplichtigen) belichten wij het toepassingsbereik van de aanbestedingswetgeving: welke organisaties zijn aanbestedingsplichtig: de personele werksfeer. Wij behandelen eerst de klassieke overheid: de Staat, lagere overheden en publiekrechtelijke instellingen. Wij staan uitgebreid stil bij de publiekrechtelijke instelling en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om te worden aangemerkt als publiekrechtelijke instelling. In het verlengde daarvan gaan wij in op de vraag in hoeverre woningcorporaties, zorgverzekeraars en algemene ziekenhuizen aanbestedingsplichtig zijn. Daarna komt de vraag aan de orde aan welke voorwaarden moet worden voldaan om als zelfstandige afdeling of dienst

[Hoofdstuk 5](#)

van een aanbestedende dienst als een operationele eenheid te worden aangemerkt, teneinde geheel zelfstandig een aanbesteding te kunnen uitschrijven. De diverse samenwerkingsvormen tussen aanbestedende diensten, zoals aankoopcentrales, komen eveneens aan bod. Vervolgens behandelen wij de personele werkingssfeer van de nutssector. Wat zijn relevante activiteiten van nutsbedrijven? Het antwoord op die vraag is van belang om te bepalen welke opdrachten aanbestedingsplichtig zijn. Wij ronden dit hoofdstuk af met de positie van private ondernemingen in het aanbestedingsrecht.

**Hoofdstuk 6** In *hoofdstuk 6* (Aanbestedingsplichtige opdrachten) staan wij uitgebreid stil bij de vraag welke opdrachten aanbestedingsplichtig zijn. Naast overheidsopdrachten en opdrachten van nutsbedrijven behandelen wij concessieopdrachten en opdrachten op het gebied van defensie en veiligheid. Aan de hand van toelichtingen van de Europese Commissie, de memories van toelichting van de Aanbestedingswet en relevante jurisprudentie, die wij in praktische zin toelichten, hebben wij deze materie toegankelijk gemaakt. Wij gaan dieper in op de volgende onderwerpen: de wijze van ramen van de waarde van een opdracht; wanneer is er sprake van een werk, levering of dienst; quasi-inbesteden; wat is een wezenlijke wijziging van de opdracht; onder welke omstandigheden mogen opdrachten worden samengevoegd; wanneer is er sprake van grensoverschrijdend belang; en wat is het verschil tussen een concessie, een dienstverleningsopdracht en een vergunning. Uiteraard kunnen de uitzonderingen op de aanbestedingsplicht in dit hoofdstuk niet ontbreken – wij staan daar uitgebreid bij stil. Ook de gevolgen van de Europese Sancties tegen Rusland voor overheidsinkoop komen in dit hoofdstuk aan de orde.

Anders dan bij de klassieke overheid zijn nutsbedrijven alleen aanbestedingsplichtig voor opdrachten die betrekking hebben op hun relevante werkzaamheden. Wij zetten uiteen wat de relevante werkzaamheden zijn.

Verder beschrijven wij onder welke omstandigheden een opdracht als defensie- of veiligheidsopdracht moet worden aangemerkt en wat wordt verstaan onder ‘gevoelig’ materiaal en gerubriceerde gegevens. Het antwoord op deze vragen is van belang om te bepalen of er wel of geen aanbestedingsplicht is.

Tot slot behandelen wij: wat wordt verstaan onder subsidies, en wat is het verschil tussen een subsidie en een overheidsopdracht.

**Hoofdstuk 7** Met *hoofdstuk 7* (De voorbereiding) betreden wij de eerste fase van het inkoopproces: de voorbereiding. Veelal een onderbelichte fase van het inkoopproces. Dit is de fase waar de inventarisatie van de functionele inkoopbehoefte wordt bepaald en vervolgens de aard, kenmerken en omvang van de opdracht. Onderwerpen die in dit hoofdstuk onder meer aan de orde komen zijn: marktconsultatie, voorkennis en belangenverstrengeling, strategische keuzes als wel of niet samenvoegen, zelf doen of uitbesteden, quasi-inbesteden, make or buy. Voorts behandelen wij de diverse vormen van risicoanalyses, zoals de organisatorische, commerciële, politiek-bestuurlijke en juridische. Vervolgens komen de diverse contractvormen aan de orde, zoals het bouwcontract, UAV-GC 2020, DBMFO, turn-key en het alliantiecontract met de daaraan verbonden voor- en nadelen. Deze paragraaf sluiten wij af met de innovatieve contractvorm: het alliantiecontract. Hier bedoelen wij niet het alliantiecontract in de vorm van een samenwerkingsovereenkomst tussen aannemers, maar het alliantiecontract als harmoniemodel, waar de opdrachtgever samen met de aannemers deel uitmaakt van het alliantiecontract.

In *hoofdstuk 8* (Specificeren) richten wij onze blik op het fundament van iedere aanbesteding: de eisen die aan de te leveren prestaties worden gesteld – het opstellen van het programma van eisen. Dit is het fundament, omdat de specificaties de input vormen voor de selectiecriteria, de contractuele en uitvoeringsvoorwaarden, de offerteaanvraag, de gunningscriteria en het instrumentarium voor contractmanagement. Deze ketenbenadering zorgt er niet alleen voor dat in belangrijke mate het uiteindelijke inkoopresultaat wordt behaald, maar ook dat er een juiste invulling wordt gegeven aan het proportionaliteitsbeginsel, en dat voorwaarden, criteria en eisen *verband houden met het voorwerp van de opdracht*. Derhalve met recht een van de sleutelbepalingen van het aanbestedingsrecht. De diverse vormen van specificeren komen aan de orde, zoals technische, functionele, logistieke, compatibiliteits-, beschikbaarheids- en onderhoudseisen. Wij beschrijven de nauwe relatie tussen specificaties en kosten.

Hoofdstuk 8

Ook gaan wij in op de vraag onder welke voorwaarden de aanbesteder merkmaken, herkomstseisen en keurmerken mag voorschrijven. Wij staan stil bij de gevolgen van stelposten en meerwerk. Dit hoofdstuk ronden wij af met duurzaamheid op het gebied van milieu en social return.

*Hoofdstuk 9* (De aanbestedingsprocedures) gaat over de taaie kost van de aanbestedingsprocedures: het verloop van de diverse aanbestedingsprocedures en de daarbij behorende wettelijke minimumtermijnen, die schematisch zijn weergegeven. Voorts bespreken wij in welke situaties een aanbestedende dienst een beroep kan doen op de uitzonderingsprocedures, zoals de mededingingsprocedure met onderhandeling, de concurrentiegerichte dialoog, het innovatiepartnerschap en de onderhandelingsprocedure met en zonder voorafgaande bekendmaking. De nationale aanbestedingsprocedures – meervoudig en enkelvoudig onderhands – worden eveneens behandeld. Wij beschrijven aan welke voorwaarden de open-house-procedure moet voldoen. Daarna behandelen wij de publicatieplicht: de aankondiging en wat er zoal in moet komen te staan.

Hoofdstuk 9

Wij ronden dit hoofdstuk af met een overzicht van de aanbestedingsprocedures en de belangrijkste aspecten die bepalend kunnen zijn voor de keuze van een procedure. Voor de lezer hebben wij deze 'droge kost' met overzichtelijke schema's verluchtigd.

*Hoofdstuk 10* (De Selectiefase) gaat over het selecteren van deelnemers aan een aanbestedingsprocedure. Wij beschrijven de selectiemethode: dwingende en facultatieve uitsluitingsgronden, de geschiktheidseisen – beroepsbevoegdheid, financiële en economische draagkracht en technische en beroepsbekwaamheid – en het shortlisten van gegadigden voor de procedures met voorselectie. Het antwoord op de vraag in hoeverre de aanbesteder geschiktheidseisen op het gebied van duurzaamheid kan stellen, komt ook aan bod. Welke bewijsstukken moet men opvragen, en wanneer? Welke voorwaarden gelden voor combinatievorming? De wijze van beoordelen van deelnemers bij de selectie komt eveneens aan bod. Bijzondere aandacht wordt besteed aan de toe te passen beginselen van non-discriminatie, transparantie, gelijkheid en proportionaliteit. Deze materie hebben wij aan de hand van praktijkvoorbeelden en jurisprudentie voor de lezer inzichtelijk gemaakt.

Hoofdstuk 10

In *hoofdstuk 11* (Inschrijvings- en gunningsfase) belanden wij in de laatste fasen van het aanbestedingsproces. Aan de orde komen de inhoud van het aanbestedingsdocument en communicatie tussen aanbestedende dienst en inschrijvers: de nota van inlichtingen, de schouw

Hoofdstuk 11

en presentaties. Wanneer is er sprake van een abnormaal lage, irreële, strategische en manipulatieve inschrijving? Hoe om te gaan met vertrouwelijke informatie? Een belangrijk onderdeel van de aanbesteding zijn de gunningscriteria: de economisch meest voordelige inschrijving, waar de aanbesteder de keuze heeft uit de beste prijs-kwaliteitverhouding, levenscycluskosten en laagste prijs. De beoordelingsmethoden behandelen wij uitgebreid, zowel de absolute als de relatieve methode. Bij de relatieve beoordelingsmethode lichten wij uitgebreid toe onder welke voorwaarden deze wijze van beoordelen van inschrijvingen tot een rechtmatige gunning kan worden toegepast. Voorts komt aan de orde aan welke voorwaarden de 'wachtkamerconstructie' moet voldoen. Wij sluiten dit hoofdstuk af met maatschappelijk verantwoord inkopen, waar wij stilstaan bij de vraag onder welke voorwaarden milieu en social return als gunningscriteria of bijzondere voorwaarden kunnen worden gesteld.

Dit hoofdstuk is ruim voorzien van praktijkvoorbeelden en jurisprudentie aan de hand waarvan de aanbesteder kan lezen hoe op juiste wijze aan eisen, wensen en gunningscriteria inhoud kan worden geven. Maar ook kunnen aanbesteders leren van fouten van anderen.

**Hoofdstuk 12** In *hoofdstuk 12* (Rechtsbescherming) – vooral 'voer' voor juristen – behandelen wij de rechtsbescherming. Wij beschrijven bij welke instanties gegadigden, inschrijvers en andere belanghebbenden hun recht kunnen 'halen'. In eerste instantie is dat een klacht indienen bij de aanbestedende dienst zelf. In het geval de ondernemer van mening is dat bepaalde voorwaarden of criteria, die in het aanbestedingsdocument zijn opgenomen, in strijd zijn met de Aanbestedingswet, of van mening is dat de opdracht ten onrechte niet aan hem is gegund, staat voor hem de weg open naar de civiele rechter. Meestal zal de ondernemer een kort geding aanhangig maken, dat binnen een termijn van twintig dagen – de zogenoemde Alcateltermijn – na ontvangst van de afwijzingsbrief aanhangig moet worden gemaakt. Wij beschrijven welke voorlopige voorzieningen de voorzieningenrechter kan treffen en de mogelijkheden van hoger beroep. Voorst behandelen wij in welke gevallen de ondernemer bij andere rechtelijke instanties zijn recht kan halen. In dit hoofdstuk gaan wij eveneens in op de voorgestelde wijziging van de Aanbestedingswet met betrekking tot het indienen van klachten bij de aanbestedende dienst en de Commissie van Aanbestedingsexperts. In de daaropvolgende paragrafen wordt de rol met betrekking tot rechtsbescherming van de Europese Commissie, de Autoriteit Consument en Markt en de Algemene Rekenkamer beschreven. Jaarlijks controleert de accountant het financieel beheer van de aanbestedende diensten. Onderdeel van deze controle is de formele controle (financiële rechtmatigheid) en de materiele controle (de inhoudelijke keuzes) van de aanbestedingen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de Wet open overheid, die de Wet openbaarheid van bestuur heeft vervangen.

De lezer die de aangehaalde nationale jurisprudentie wil raadplegen, kan via het *jurisprudentieregister* en de ECLI-code de rechterlijke uitspraken op internet vinden. Voor wat betreft de jurisprudentie van het Hof van Justitie kan de aanbesteder eenvoudig via het vermelde zaaknummer (bijvoorbeeld C-113/07) de uitspraak op internet opvragen.

## Nawoord

Met het schrijven van het *Handboek Aanbestedingspraktijk* beogen wij de steeds complexer wordende regelgeving van het aanbesteden van overheidsopdrachten inzichtelijk te maken voor overheidsdienaren – aanbesteders, beleidsambtenaren, juristen en materiedeskundigen. Wij doen dat door wetteksten en jurisprudentie aan de hand van aansprekende praktijkvoorbeelden te verduidelijken en de aanbestedingsprocedures en termijnen met schema's inzichtelijk te maken.

De nationale aanbestedingswetgeving – Aanbestedingswet 2012 – is niet bepaald toegankelijk; niet alleen door de vele interne verwijzingen, maar ook door de verwijzingen naar de aanbestedingsrichtlijnen. De oorspronkelijke doelstelling – de daadwerkelijke mededinging bij overheidsopdrachten – werd als volgt verruimd: 'doelmatiger besteding van overheidsmiddelen, in het bijzonder door de deelneming van het midden- en kleinbedrijf (mkb) aan overheidsopdrachten te bevorderen en om aanbesteders in staat te stellen overheidsopdrachten beter te gebruiken ter ondersteuning van gemeenschappelijke maatschappelijke doelen' (tweede overweging van Richtlijn 2014/24/EU). Dat betekent dat aanbesteders milieu en sociale aspecten in hun aanbestedingen moeten opnemen en rekening moeten houden met de toegankelijkheid voor het mkb bij aanbestedingen. Dat laatste houdt onder meer in geen omzeteisen verlangen en een verbod om deelopdrachten samen te voegen.

Het *Handboek Aanbestedingspraktijk* kan als naslagwerk dienen voor ambtenaren die betrokken zijn bij aanbestedingen, maar ook voor ondernemers die inschrijven op aanbestedingen van overheidsopdrachten. Voor studenten kan ons handboek dienen als lesmateriaal.

Naast kennis van aanbestedingswetgeving en regelgeving is vakkennis van inkoop onontbeerlijk voor het succesvol aanbesteden van overheidsopdrachten. Wat moet er gebeuren om succesvol te kunnen aanbesteden, om een aantal onderwerpen uit het *Handboek Aanbestedingspraktijk* te noemen: kennis van leveranciersselectie, beoordelingsmethodes, diverse vormen van specificeren, het bepalen van de inkoop- en aanbestedingsstrategie, kostenanalyses, kostprijsberekeningen, identificeren en beheersen van risico's, ethiek en duurzaamheid. Overheidsinkoop wordt nog te vaak, ten onrechte, als een juridische discipline beschouwd.

Wij moeten constateren dat professionalisering met name is gericht op regelgeving. Regelgeving die vooral tot doel heeft de markt van overheidsopdrachten voor het mkb toegankelijker te maken, en ook duurzaamheid wil bevorderen. Dat wordt nog eens geïllustreerd door het rondetafelgesprek Aanbestedingsbeleid van de overheid dat op 27 september 2023 door de Vaste Kamercommissie Economische Zaken en Klimaat was georganiseerd. Vertegenwoordigers uit de overheid, het bedrijfsleven en de wetenschap konden hun visie geven op de vraag: 'Hoe kan het aanbestedingsbeleid verbeterd worden door kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven en mkb (in de eigen regio) beter te benutten.' Daarbij is een deelvraag: 'Hoe kan de inzet op circulair aanbesteden worden vergroot?'

Buiten beschouwing bleef echter de vraag hoe de overheid doelmatiger kan inkopen. Dat is opmerkelijk. Want jaarlijks plaatst de Nederlandse overheid voor een bedrag van zo'n 100 miljard euro aan overheidsopdrachten. Ter vergelijking: in 2022 is 126,2 miljard euro uitgegeven aan zorg en welzijn, inclusief kinderopvang.<sup>1</sup> Politiek wordt veel gedaan om deze kosten te beheersen, maar voor kostenbeheersing van overheidsopdrachten bestaat nauwelijks animo. Dat blijkt telkens weer uit de aanzienlijke kostenoverschrijdingen van infrastructurele projecten en IT-projecten.

Professionalisering van de overheidsinkoop bereik je niet door regelgeving. Met regeldrift de inkooporganisatie en -functie professionaliseren is het wapen van wie *niet* gelooft in de effecten van investeren in de inkoopfunctie.

Professionalisering van het inkoop- en aanbestedingsbeleid begint ermee dat het management van de aanbestedende dienst een klimaat binnen de organisatie schept, waar inkoop een uitdagende functie wordt die de nodige perspectieven biedt voor inkopers. Het management investeert in human resources voor inkopers en inkoopopleidingen die zich niet beperken tot de aanbestedingsrechtelijke aspecten, maar ook betrekking hebben op het inkoopvak, en rekruteert gekwalificeerde inkopers. Dat zijn inkopers die begrijpen dat doelmatig inkopen een directe bijdrage levert aan de organisatie en haar doelstellingen en die succes en waardering willen oogsten bij zowel interne klanten als het management. Inkopers die op een gelijkwaardig niveau met hun interne klanten en leveranciers in discussie kunnen gaan. De professionele inkoper is een communicator met strategisch inzicht, die zich faciliterend opstelt naar zijn interne klanten (budgethouders) en contacten onderhoudt met (potentiële) leveranciers, zodat hij of zij weet welke ontwikkelingen er in de markt zijn. Het zijn inkopers die binnen het aanbestedingsrechtelijk kader de evenwichtige balans kunnen vinden tussen doelmatig inkopen en maatschappelijk verantwoord inkopen.

Overheidsinkoop is primair een bedrijfseconomische activiteit die zich bevindt op een brandpunt van vele lijnen naar andere disciplines: bedrijfseconomie, het aanbestedingsrecht (maar ook andere rechtsdisciplines als privaatrecht, publieksrecht, bestuursrecht, mededingingsrecht en Europees recht), organisatiekunde, openbare financiën, technische, bestuurlijke, sociale, ecologische, politieke aspecten en het 'maatschappelijk veld' spelen een rol. Dat maakt het vak van overheidsinkoop ook zo interessant.

Amsterdam, oktober 2023

Hein van der Horst

hein@heinvanderhorst.eu  
www.heinvanderhorst.eu

Mary-Ann Schenk

info@pps-eu.nl  
www.pps-eu.nl

<sup>1</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/zoeken?q=totale+zorgkosten+2022>.