

GEMEENTE ROERMOND

Waar voor je Geld

deel II

Bouwen

Inhoudsopgave.	Blz
1. INLEIDING	1
2. UITGANGSPUNTEN	2
2.1 Inleiding	
2.2 Prijs-kwaliteitsverhouding	
2.3 Openheid en zorgvuldigheid	
2.4 Werkgelegenheid	
3. WET-EN REGELGEVING	5
3.1 Europese regelgeving Witboek Richtlijn Werken (93/37/EEG) EG- Richtlijn leveringen (93/36/EEG) EG- Richtlijn diensten	
3.2 Nationale regelgeving	
3.3 Het Uniforme Aanbestedingsreglement	
3.4 Mededingingsrecht	
3.5 Beschikkingen Europese Commissie	
4. BOUWPROCESVORMEN	12
a. Klassiek stelsel	
b. Nevenaanneming	
c. Bouwcombinatie	
d. Ontwerpteam	
e. Bouwteam	
f. Turn-key	
g. Projectontwikkeling	
h. Mengvormen	
5. ARCHITECTUURBELEID	15
6. DE PRAKTIK (TOT HEDEN)	16
Nieuwe tendens	
7. AFWEGINGEN BU DE TE KIEZEN AANBESTEDINGSVORM	18
7.1 Algemeen	
7.2 Afweging	
8. KEUZE- EN SELECTIECRITERIA	20
8.1 Inleiding	
8.2 Richtlijnen Nieuwbouw, verbouw, aanpassingen Speciale bouwwerken Onderhoud Sloopwerken	
9. UITVOERING AANBESTEDINGSBELEID	23
9.1 Inleiding	
9.2 Verantwoording uitvoering aanbestedingsbeleid	
9.3 Voorstellen	

Bijlage: uitvoeringsregeling.

1. INLEIDING.

De nota "Waar voor je geld" van september 1992 handelt over aanbesteden van civieltechnische werken. Voor de aanbesteding van bouwkundige werken is daarin aangekondigd dat daarvoor een aparte nota door de afdeling stadsontwikkeling gepresenteerd zal worden.

Na het verschijnen van de nota "Waar voor je geld" is de wet- en regelgeving zowel op Europees niveau als op nationaal niveau gewijzigd. Onderhavige nota toont de actuele stand van zaken met betrekking tot die regelgeving.

Voorts wordt er uitvoerig aandacht besteed aan de wijze waarop de gemeente zich moet gedragen als contractspartij. De openheid en zorgvuldigheid die daarbij door de gemeente aan de dag gelegd moet worden zijn aan strengere maatstaven onderhevig. Het aanbestedingsbeleid is een onderwerp van discussie en zorg, waarbij enerzijds de doelstelling is om efficiënt, snel en bedrijfsmatig te werken, anderzijds dient een grote mate van openheid en zorgvuldigheid betracht te worden en dienen objectieve besluitvormingsprocedures te worden gehanteerd.

Actuele ontwikkelingen vormen aanleiding tot heroverwegingen en het vastleggen van regels en bevoegdheden bij gunning van werken respectievelijk bij het doen van keuzes van in te schakelen architecten en adviseurs.

Verslechterende economische omstandigheden en afnemende of verminderende bouwvolumes

noodzaken tot een meer inzichtelijke en stringente wijze van aanbesteden of het doen van keuzes, mede in verband met het bereiken van voldoende kwaliteit in de uitvoering.

Deze nota beoogt met betrekking tot de bedoelde keuzes aan te geven de zaken die van belang zijn of in acht genomen moeten worden om een verantwoord beleid te voeren.

Een duidelijke formulering van de criteria die hierbij van belang zijn kan leiden tot slagvaardig en verantwoord beleid.

2. UITGANGSPUNTEN.

2.1 Inleiding.

Het formuleren van een op elk object toegesneden aanbestedingsbeleid is vanwege het onoverzichtelijke stelsel van regelgeving, de diversiteit aan soorten aan te besteden werk

en de belangen en positie van betrokken partijen ingewikkeld. Het ontwikkelen van een systeem, waarbij alle belangen van alle partijen volledig tot hun recht komen lijkt onmogelijk.

Het verdient dan ook aanbeveling om de belangen, die de gemeente als aanbesteder wenst te behartigen, expliciet te maken. Verder moet worden nagegaan en ook onderkend wat de eventuele beperkingen zijn om tot realisatie van die doelstellingen te kunnen komen.

In algemene zin gelden de volgende uitgangspunten.

2.2 Prijs-kwaliteitsverhouding.

Als doelstelling geldt:

het aanbestedingsbeleid dient primair te zijn gericht op het realiseren van een werk met het gewenste kwaliteitsniveau voor een zo laag mogelijke prijs.

Dit streven vereist van de aanbestedende partij een grote mate van deskundigheid, zowel op het technische vlak, als ook in kostentechnische zin.

De technische deskundigheid zal tot uitdrukking moeten komen in uitgekende en

duidelijke aanbestedingsbescheiden (bestek en tekeningen).

Kennis van techniek en kosten van constructies, uitvoeringsmogelijkheden en alternatieve

oplossingen zijn onontbeerlijk, evenals kennis van de gevolgen voor toekomstig beheer en onderhoud.

In dit verband is het uitermate belangrijk om te constateren dat de keuze van in te schakelen adviseurs of architecten mede in belangrijke mate bepalend zijn voor het bereiken van de primaire doelstelling.

Teneinde een optimale prijs-kwaliteit verhouding te kunnen bewerkstelligen, dient de aanbestedende partij tevens een inzicht te hebben in de marktsituatie, zowel ten aanzien van prijsontwikkelingen, het werkaanbod (bouwvolume) op de markt, maar ook de kwaliteit en deskundigheid van de bedrijven op die markt.

Tot slot moet nog gewezen worden op het feit dat ten aanzien van het kostenaspect de aannemingssom niet alleen bepalend is. Ook de voorbereidingskosten, de vereiste mate van toezicht (eventuele vertrouwensrelatie) en de aanbestedingskosten zijn mede van invloed op de totale projectkosten.

2.3 Openheid en zorgvuldigheid.

De gemeentelijke overheid bezit een grote mate van beleidsvrijheid omtrent de wijze van aanbesteding van werken. Hierbij dient uiteraard wel een grote mate van openheid en zorgvuldigheid gewaarborgd te worden.

Als doelstelling geldt dan ook:

het aanbestedingsbeleid dient een doorzichtig beleid te zijn dat politiek toetsbaar en controleerbaar is.

Met het vastleggen van het te voeren beleid ontstaat een toetsingskader op basis waarvan de keuze voor de te hanteren aanbestedingsvorm, en de selectie en gunnings-criteria dient plaats te vinden.

De uitvoering van dit beleid dient met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te geschieden. Een strikte afbakening tussen bestuurlijke en ambtelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden is hiervoor een vereiste, dit mede in verband met juridische aspecten bij aanbestedingen.

De overheid mag ook in het privaatrechtelijke verkeer niet in strijd handelen met de beginselen van behoorlijk bestuur. De Hoge Raad heeft recentelijk expliciet uitgesproken dat de burgerlijke rechter alle privaatrechtelijke handelingen van de overheid rechtstreeks aan deze beginselen toetst.

De strekking van de beginselen van behoorlijk bestuur is de normering van de behartiging van het algemeen belang door de overheid vanuit een machtspositie. Hun betekenis is gelegen in hun waarborgkarakter voor degenen die belang hebben bij het overheidshandelen, in het bijzonder de burgers daaronder begrepen bedrijven en organisaties.

De beginselen van behoorlijk bestuur hebben met name betekenis als de overheid in het privaatrechtelijk verkeer rechtstreeks een bepaald beleid voert. De hele reeks van beginselen van behoorlijk bestuur is hier van belang: onder andere het zorgvuldigheidsbeginsel, het beginsel van een deugdelijke motivering, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Blijkens jurisprudentie moeten bijvoorbeeld bij openbare aanbesteding (eventueel na selectie) ten aanzien van iedere aannemer dezelfde kwaliteitseisen worden gehanteerd. Deze eisen dienen objectief, eenduidig en van tevoren kenbaar te zijn. De gemeentelijke overheid heeft zich aan deze eis - gelet op de betrokkenheid van concurrente aannemers - strikt te houden. Zij wordt op die manier verplicht tot handelen overeenkomstig het zorgvuldigheids-, het vertrouwens- en het gelijkheidsbeginsel. De Raad van Arbitrage schroomt daarbij niet om op vele punten het overheidsgedrag volledig te toetsen, hetgeen geleid heeft tot grote rechtsbescherming van aannemers.

Uit het zorgvuldigheidsbeginsel wordt afgeleid dat de gemeente verplicht is beleids-criteria te formuleren. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel is zij vervolgens verplicht betrokkenen (van te voren) zoveel mogelijk inzicht in dat beleid te geven.

In de précontractuele fase, dit is de fase van onderhandelingen voorafgaande aan de totstandkoming van de overeenkomst, zijn door de Hoge Raad grenzen gesteld aan de vrijheid van partijen om tussen hen lopende onderhandelingen af te breken. De omstandigheden kunnen meebrengen, dat onderhandelingen niet, of slechts op voorwaarde van vergoeding van zekere kosten, mogen worden afgebroken. Dit geldt zowel voor onderhandelingen tussen gemeente en aannemers als tussen gemeente en andere partijen die bij de bouw betrokken zijn zoals architecten, adviseurs, installateurs etc.

De grondregel is dat partijen door in onderhandeling te treden over het sluiten van een overeenkomst, tot elkaar komen te staan in een bijzondere, door de goede trouw beheerste, rechtsverhouding die meebrengt, dat zij hun gedrag mede móeten laten bepalen door de gerechtvaardigde belangen van de tegenpartij.

Naarmate de onderhandelingen zich verder verdichten komen partijen minder vrijblijvend tegenover elkaar te staan. In de uitwerking van dit principe onderscheidt men drie mogelijke fasen waarin onderhandelingen kunnen geraken.

In de eerste fase zijn beide partijen vrij op ieder ogenblik en zonder kosten-consequenties de tussen hen lopende onderhandelingen af te breken. In de tweede fase zijn de onderhandelingen .in een zodanig stadium gekomen dat het een partij niet meer vrijstaat de onderhandelingen af te breken zonder de door de wederpartij gemaakte kosten geheel of gedeeltelijk voor haar rekening te nemen. Tenslotte kan nog een derde fase intreden. De onderhandelingen zijn dan zover gevorderd, dat het afbreken daarvan in strijd zou zijn met de goede trouw en derhalve niet meer vrijstaat. Dit stadium wordt bereikt als partijen "over en weer mochten vertrouwen dat enigerlei contract in ieder geval uit de onderhandelingen zou resulteren".

Zou een partij (de gemeente, de aannemers, de adviseurs etc.) in dit stadium de onderhandelingen toch nog afbreken, dan zal zij in de eerste plaats gehouden zijn de door de wederpartij in de onderhavige en mogelijk zelfs in een vorige fase gemaakte kosten te vergoeden. Daarenboven kan er in zo'n situatie ook nog plaats zijn voor een vergoeding van gedeelde winst.

Openheid en zorgvuldigheid dienen uitgangspunt te zijn bij de inrichting en de organisatie van het aanbestedingsproces en het proces dat leidt tot keuzes van architecten en adviseurs. De toetsbaarheid en controleerbaarheid van dit proces is erbij gebaat dat in de ambtelijke organisatie verantwoordelijkheden duidelijk worden neergelegd op die plek, waar het organisatiedeel het best geëquipeerd is met betrekking tot het bouwen, het bouwproces en daarmee samenhangende wettelijke procedures.

2.4 Werkgelegenheid.

Het staat de gemeente vrij om naar eigen inzicht doelstellingen op sociaal-economisch terrein - waaronder werkgelegenheid - via aanbestedingsbeleid te verwezenlijken. In een tijd van sterk dalend bouwvolume kan het regionale werkgelegenheidsaspect mede een afwegingscriterium bij de keuze van de aanbestedingswijze vormen. In de nota "Roermond aan zet" is handhaving en/of verbetering van werkgelegenheid opgenomen als een van de doelstellingen. Het belang van de regionale werkgelegenheid verdient blijvend aandacht, waarbij echter de eerdergenoemde primaire doelstellingen van prijs-kwaliteitsverhouding en openbaarheid-zorgvuldigheid niet mogen worden aangetast. De niet primaire weging van het werkgelegenheidsaspect is verdedigbaar vanwege het feit dat regionale bedrijven uitstekend concurrerend kunnen opereren. Algemeen mag ook verwacht worden dat bij openbare aanbestedingen van werken van beperkte omvang in hoofdzaak regionale bedrijven zullen inschrijven, waarbij het begrip regionaal uiteraard iets ruimer bedoeld is dan gemeentelijk of gewestelijk.

3. WET- EN REGELGEVING.

3.1 Europese regelgeving.

Regels over te volgen aanbestedingsprocedures zijn er zowel op Europees als op nationaal niveau. Op Europees niveau hebben de regels de status van richtlijnen, dat wil zeggen het zijn regels die zich tot de Lid-Staten richten en de Lid-Staten verplichten de nationale aanbestedingsprocedures aan te passen aan de richtlijnen. Deze richtlijnen vinden op hun beurt hun grondslag in het EEG-verdrag.

Het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 1958 streeft naar het tot stand komen van één gemeenschappelijke markt tussen de Lid-Staten. Om dat doel te bereiken dienen allerlei belemmeringen op het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal te worden opgeheven. De EEG heeft daarbij ook het oog op overheidsaanbestedingen.

Het is bij één gemeenschappelijk economisch beleid op één markt van belang, dat de nationale wetgevingen onderling zoveel mogelijk zijn afgestemd.

De richtlijn is een instrument dat de Europese Ministerraad en de Europese Commissie in een aantal gevallen mogen gebruiken. Een richtlijn is voor de Lid-Staten verbindend voor wat betreft het te bereiken resultaat. Maar de nationale wetgevers wordt de bevoegdheid gelaten om vorm en middelen te kiezen.

In een aantal richtlijnen heeft de uitvoering plaatsgehad van deze algemene programma's. De belangrijkste van deze richtlijnen zijn:

- de zgn. **Liberalisatierichtlijn (71/304/EEG)**, "betreffende de opheffing van de beperkingen van het verrichten van diensten op het gebied van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken door bemiddeling van agentschappen of filialen";
- de zgn. **Coördinatierichtlijn (71/305/EEG)**, "betreffende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten";
- de **Coördinatierichtlijn (89/440/EEG)** tot wijziging van richtlijn 71/305/EEG.

Witboek.

Lange tijd is de ontwikkeling van de interne markt achtergebleven bij de voornemens van de Lid-Staten die ten grondslag lagen aan het EEG-verdrag. In 1985 echter kreeg het integratieproces een krachtige impuls. Toen namelijk kwam de Europese Commissie met het "Witboek inzake de voltooiing van de interne markt in 1992". Het bevat een werkprogramma, met daarin circa 300 maatregelen tot wegneming van de talrijke fysieke, technische en fiscale belemmeringen tussen de Lid-Staten.

Daarnaast is met de op 1 juli 1987 in werking getreden "Europese akte" het besluitvormingsproces in de raad van ministers effectiever geworden en heeft het Europese parlement aan invloed gewonnen.

In het Witboek wordt de bouwnijverheid met name genoemd als een van de bedrijfstakken die op het punt van harmonisatie extra aandacht verdient. Hierbij wordt onderkend dat de belemmeringen om tot een interne markt, ook voor de bouwnijverheid, te komen vooral bestaan uit verschillen in aanbestedingsprocedures, bouw- en uitvoeringsvoorschriften, keurings- en administratieve procedures enz.

Vandaar dat het EG-beleid voor de bouwnijverheid zich vooral richt op het opheffen van hiervoor genoemde belemmeringen.

De uitvoering van het Witboek is inmiddels zo goed als voltooid. De hiervoor genoemde richtlijnen inzake aanbestedingen zijn aangevuld en geactualiseerd. De belangrijkste nu geldende richtlijnen op aanbestedingsgebied zijn:

- overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, 93/37/EEG (voorheen 71/305/EEG en 89/440/EEG) - Richtlijn werken;
- overheidsopdrachten voor leveringen, 93/36/EEG (voorheen 77/62/EEG en 88/295/EEG) - Richtlijn leveringen;
- overheidsopdrachten voor diensten, 92/50/EEG - Richtlijn diensten; overheidsopdrachten in de sectoren energie, drinkwatervoorziening, vervoer en telecommunicatie, 93/38/EEG - Richtlijn nutssector;
- toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken en leveringen, 89/665/EEG - Richtlijn beroepsprocedures;
- toepassing beroepsprocedures voor overheidsopdrachten in de uitgesloten sectoren, 92/13/EEG - Richtlijn beroepsprocedures nutssector.

De drie eerstgenoemde richtlijnen worden hierna nader

toegelicht. **EG-Richtlijn Werken (93/37/EEG).**

De Richtlijn Werken heeft ten doel nationale procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken te coördineren. De Richtlijn Werken heeft de fundamentele doelstelling: gelijke voorwaarden te scheppen voor deelneming aan overheidsopdrachten en het doorzichtig maken van aanbestedingsprocedures.

De coördinatie dient te geschieden op grond van vier beginselen:

1. verbod van technische specificaties met een discriminerende werking;
2. een voldoende bekendmaking van opdrachten;
3. het opstellen van objectieve deelnemingscriteria;
4. het instellen van een procedure, waardoor op de inachtneming van deze beginselen gemeenschappelijk toezicht kan worden uitgeoefend.

De Richtlijn Werken is van toepassing op overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken van meer dan **5 miljoen ecu** (European Currency Unit, ca. f 1 1.255.000,- exclusief BTW).

Het begrip overheid in de richtlijnen is ruimer dan men op het eerste gezicht zou denken. Het gaat niet alleen om ministeries, rijksdiensten, provincies en waterschappen, gemeenten en samenwerkingsverbanden daarvan. Ook voor bijvoorbeeld universiteiten, onderzoeksinstituten en instellingen in de gezondheidszorg gelden de richtlijnen. Daarnaast gelden de richtlijnen voor alle bedrijven en instellingen, waarin de overheid grote (financiële of bestuurlijke) invloed heeft. Tenslotte gelden de richtlijnen ook voor opdrachten die niet door de overheid zelf worden aanbesteed, maar die wel (gedeeltelijk) door de overheid worden betaald (> 50% subsidie e.d.).

De Richtlijn Werken onderscheidt drie soorten aanbestedingsprocedures:

1. de openbare procedures, dat zijn die nationale procedures, waarbij alle belanghebbende aannemers mogen inschrijven;
1. de niet-openbare procedures, dat zijn die nationale procedures, waarbij alleen de aannemers die door de aanbestedende diensten tot inschrijven zijn toegelaten mogen inschrijven;
2. onderhandelingsprocedures of procedures van gunning via onderhandeling, dat zijn die nationale procedures waarbij de aanbestedende dienst met door hemzelf uitgekozen aannemers overleg pleegt en via onderhandeling contractuele voorwaarden vaststelt; deze procedure mag slechts in een beperkt aantal

uitdrukkelijk genoemde gevallen worden toegepast.

Alle procedures beginnen met een publicatie in het Supplement op het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen, uitgezonderd de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande publicatie.

EG-Richtlijn leveringen (93/36/EEG).

De Richtlijn leveringen heeft ten doel de nationale procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen te coördineren. Dan gaat het om aankoop, leasing, huur en huurkoop.

De richtlijn stoelt op dezelfde beginselen als hiervoor bij de Richtlijn Werken zijn opgesomd en kent ook dezelfde aanbestedingsprocedures.

De richtlijn van toepassing op opdrachten met een waarde van **200.000** ecu (450.000 of meer. Voor een aantal instanties, die onder de centrale overheid ressorteren geldt voor de levering van producten een drempelwaarde vanaf **125.567** } ecu (*f* 282.500,-).

EG-Richtlijn diensten.

Naast de bestaande richtlijnen voor overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken en de levering van producten, moet per 1 juli 1993 ook de richtlijn voor overheidsopdrachten voor diensten worden toegepast. De richtlijn kent vrijwel dezelfde procedurevoorschriften als de richtlijnen voor de uitvoering van werken en de levering van producten. De richtlijn heeft betrekking op alle vormen van dienstverlening en op het uitschrijven van prijsvragen voor ontwerpen.

Onder diensten verstaat de richtlijn: alle overeenkomsten op het gebied van dienstverlening, die niet beschouwd kunnen worden als opdrachten voor leveringen of werken. Voorbeelden hiervan zijn onderhoudsdiensten, schoonmaakdiensten, accountantsdiensten, vuilnisophaaldiensten, verzekeringsdiensten etc. Ook het uitschrijven van prijsvragen voor ontwerpen op het gebied van de ruimtelijke ordening, stadsplanning, architectuur en weg- en waterbouw wordt in de richtlijn geregeld. De drempelbedragen zijn dezelfde als bij de richtlijn leveringen.

3.2 Nationale regelgeving.

De Comptabiliteitswet, de Provinciewet en de Gemeentewet geven respectievelijk het rijk, de provincie en de gemeente de bevoegdheid tot aanbesteden. Voor wat betreft de gemeente wordt het aanbesteden tot het dagelijks bestuur gerekend.

Met ingang van 7 april 1993 is de "Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen" in werking getreden. Deze Raamwet heeft twee doelstellingen: zij beoogt zowel tot één wettelijk kader te komen voor de uitvoering van bestaande en toekomstige EEG-regels op het terrein van aanbestedingen als te bewerkstelligen dat implementatie in de nationale rechtsorde binnen korte tijd kan plaatsvinden. Daarvan uitgaande zullen op basis van de Raamwet bij algemene maatregel van

bestuur regels worden gesteld ter uitvoering van EEG-richtlijnen, -verordeningen en -beschikkingen op het gebied van de overheidsaanbestedingen. Het is de bedoeling tot twee algemene maatregelen van bestuur te komen, één voor de overheid met uitzondering van de nutssector en één voor de nutssector.

De Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen voorziet in de intrekking van zowel de Wet aanbesteding van werken lagere publiekrechtelijke lichamen als de Wet overheidsopdrachten voor leveringen van producten. Deze intrekking vindt plaats door de inwerkingtreding bij Koninklijk Besluit van artikel 4, tweede en derde lid, van de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen op 13 juni 1994.

Inmiddels is op 4 juni 1993, gewijzigd 30 mei 1994, het **Besluit overheidsaanbestedingen** in werking getreden. Het besluit geeft regels over de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de levering van producten, de uitvoering van werken en het verrichten van diensten.

Door dit besluit wordt een verdergaande eenheid en samenhang gerealiseerd in de nationale wetgeving ter uitvoering van communautaire regelgeving op het gebied van de overheidsopdrachten. Aldus wordt uitvoering gegeven aan één van de doelstellingen van de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen, namelijk om binnen één overzichtelijk wettelijk kader uitvoering te geven aan de communautaire regelgeving op het terrein van overheidsopdrachten. **3.3 Het Uniforme Aanbestedingsreglement.**

Het U.A.R. werd in 1972 voor het eerst in het leven geroepen bij gemeenschappelijke beschikking van de Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van Defensie. De UAR-1972 was in eerste instantie bedoeld voor toepassing door de rijksoverheid. Daarnaast heeft de toepassing van het reglement tevens ingang gevonden bij andere opdrachtgevers zoals provinciale en gemeentelijke overheden alsmede andere publiek- of privaatrechtelijke lichamen. Ook door particulieren wordt veelvuldig gebruik gemaakt van het UAR.

Het UAR bevat procedureregels voor de volgende aanbestedingsvormen (ook wel vraagtechnieken genaamd):

- de openbare aanbesteding: de aanbesteding welke algemeen bekend wordt gemaakt en waarbij eenieder kan inschrijven;

- de aanbesteding met voorafgaande selectie: de aanbesteding welke algemeen wordt bekend gemaakt en waarbij eenieder zich als gegadigde kan melden, doch voor welke slechts één of meer gegadigden tot inschrijving kunnen worden uitgenodigd;

- de onderhandse aanbesteding: de aanbesteding waarvoor een beperkt aantal van tenminste twee gegadigden tot inschrijving worden uitgenodigd;

- de onderhandse aanbesteding na selectie: de aanbesteding waarbij een beperkt aantal van tenminste twee gegadigden in de gelegenheid wordt gesteld deel te nemen aan de selectie, waarna één of meer van hen tot inschrijving kunnen worden uitgenodigd.

Het BAW staat nog een vijfde vorm van aanbesteden toe, namelijk de gunning uit de hand. Deze vorm houdt in dat de opdracht tot het uitvoeren van het werk wordt gegeven zonder dat daaraan een aanbesteding is voorafgegaan. Deze vorm van aanbesteden mag een rijksorgaan pas dan toepassen als andere aanbestedingsvormen niet doelmatig zijn of niet mogelijk zijn.

Op 1 november 1986 is een herzien DAR van kracht geworden (UAR-1986) bij beschikking van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Verkeer en Waterstaat en van Defensie. Met de inwerkingtreding van het UAR-1986 vervalt het UAR-1972 voor aanbestedingen door de rijksoverheid. Provinciale en gemeentelijke overheden zijn niet verplicht de UAR 1986 toe te passen, maar moeten wel de bepalingen van de EG-richtlijnen toepassen.

Als uitwerking van de bepalingen van de Coördinatierichtlijn (voorganger EG-Richtlijn Werken) is eind 1991 het Uniform Aanbestedingsreglement voor EG-aanbestedingen 1991 (UAR-EG 1991) door de bouwministers vastgesteld. Het UAR-EG 1991 is verplicht van toepassing voor de rijksoverheid. Gemeenten en provincies kunnen op vrijwillige basis van dit reglement gebruik maken.

Gelet op de hoge eisen die in de précontractuele fase aan het handelen van de gemeente worden gesteld is het raadzaam om het reglement te hanteren bij de daarin genoemde aanbestedingsvormen.

3.4 Mededingingsrecht.

Omdat tegenover die versterkte positie van de aannemer nog steeds geen maatregelen waren genomen om de zogenaamde mededingingsregelingen ("opzet") tussen de aannemers tot aanvaardbare proporties terug te brengen, was de animo om vrijwillig het UAR-1 986 toe te passen, buiten de sfeer van de rijksoverheid, niet erg groot. Met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, maar ook de koepels van de woningbouwcorporaties, adviseerden hun leden het UAR-1986 niet toe te passen totdat de voorbesteding tussen aannemers zou zijn gereguleerd. Dit laatste vond plaats in een Algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet Economische Mededinging, die op 1 april 1987 van kracht is geworden.

De titel luidt: "Besluit mededingingsregelingen in de bouwsector". Met de term mededingingsregeling wordt bedoeld het geheel van afspraken tussen inschrijvende aannemers onderling met betrekking tot de wijze waarop zij tot een prijsaanbieding komen.

Het Besluit houdt onder meer het volgende in:

Ongereguleerde ("wilde") opzetcontracten zijn onverbindend, dat wil zeggen nietig. Een opzetcontract is een overeenkomst tussen aannemers die voornemens zijn op een werk in te schrijven. Deze aannemers spreken op een vóórvergadering af hun blankcijfers te verhogen met bepaalde "opzetten". Het blankcijfer is de prijs die de aannemer indient op de vóórvergadering.

De uitgangspunten van het Besluit, waaraan de aannemers zich tot voor kort te houden hebben zijn:

- vooroverleg tussen aannemers is alleen toegestaan als het plaatsvindt volgens door Economische Zaken goed te keuren regelingen;
- contra-melding is verboden. Van contra-melding is sprake indien aan aannemers de namen van de overige deelnemers worden bekend gemaakt vóórdát het overleg tot vaststelling van de inschrijfcijfers wordt gevoerd. De reden van het verbod is dat contra-meldingen voor-voorvergaderingen in de hand werken,
- waarin aannemers wilde prijsverhogende afspraken kunnen maken;
- de voorzitter van het vooroverleg moet een onafhankelijke deskundige zijn;
- prijsverbetering en prijscorrectie zijn onaanvaardbaar, met uitzondering van een opslag van maximaal 1,5% ten behoeve van "algemene bouwdoeleinden";
- rekenvergoedingen worden binnen bepaalde grenzen (genoemd in een bijlage bij

het Besluit) toegestaan;
preferentieverlening is niet toegestaan als niet het laagste inschrijfcijfer wordt overgenomen. Verlening van preferentie houdt in dat één deelnemer aan de vóórvergadering het recht krijgt om met het laagste inschrijfcijfer op het werk in te schrijven.

De invoering van het Besluit heeft niet direct tot meer enthousiasme geleid bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten om het UAR 1986 toe te passen. De VNG constateerde dat de AMvB enkele verbeteringen ten opzichte van de geldende praktijk betekende; men vond echter ook dat enkele minder positieve aspecten gehandhaafd werden.

De redenering was nu dat, zolang de sfeer van geheimzinnigheid rond de besluitvorming in de vóórvergaderingen aanwezig bleef, van de aanbestedende gemeenten niet verwacht kon worden dat zij meer openbaarheid zouden betrachten door toepassing van het "geobjectiveerde" UAR 1986. De balans moest in evenwicht gebracht worden. De VNG handhaafde het advies aan haar leden om de toepassing van het UAR op te schorten.

Dit heeft geleid tot overleg tussen de VNG en de Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid (SPO). Bij SPO zijn vrijwel alle aannemersorganisaties in de bouw aangesloten.

Door SPO werden, gelijktijdig met het van kracht worden van het Besluit mededingingsregelingen, nieuwe algemeen toepasbare regels opgesteld voor het door de leden te voeren prijsoverleg. Deze regels noemt men Uniforme Prijsregelende Reglementen (UPR). De nieuwe prijsregelende reglementen, die dus zijn aangepast aan het Besluit mededingingsregelingen, bevatten gedetailleerde regels voor de wijze waarop aannemers komen tot een prijsaanbieding op het betrokken werk. De uitkomst van het overleg tussen VNG en SPO is geweest een door beide partijen op 26 april 1988 ondertekende overeenkomst, waardoor de gemeentelijke aanbesteder voortaan inzicht krijgt in bepaalde onderdelen van de vóórvergadering. Voorwaarde daarvoor is dat de gemeente op de aanbesteding integraal het UAR 1986 van toepassing heeft verklaard. In dat geval heeft zij recht op de beantwoording van enkele vragen door of namens SPO:

- is er een opslag toegepast op grond van de omstandigheid dat er geen onverkort standaardbestek is gebruikt (in het Besluit mededingingsregelingen is bepaald dat bij niet toepassing van een standaardbestek - onder andere het RAW-bestek - de rekenvergoeding mag worden verhoogd met 25%);
- wat is het totaalbedrag van de rekenvergoedingen dat in de inschrijfcijfers is begrepen;
- zijn de organisatiebijdragen, zoals toegestaan bij het Besluit mededingingsregelingen, toegepast.

De aanbesteder kan de gegevens slechts opvragen indien er gerede twijfel bestaat over de juiste toepassing. De aanvraag moet worden ingediend bij SPO.

Door deze overeenkomst tussen VNG en SPO bestaat er nu een verschil in behandeling tussen aan aanbesteder - niet VNG lid en een aanbesteder - wel VNG lid.

3.5 Beschikkingen Europese Commissie.

In februari 1992 heeft de Europese Commissie in een beschikking (op basis van artikel 85 van het EEG-Verdrag) gericht tot de SPO vastgesteld dat de Uniforme Prijsregelende Reglementen en twee aanverwante regelingen een inbreuk vormen op het EEG-Verdrag. Tegen de beschikking heeft de SPO beroep aangetekend en een kort geding aan-

gespannen bij het Gerecht van eerste aanleg van de EG.

Op 16 juli 1992 heeft de President van het gerecht in kort geding uitspraak gedaan.

Deze uitspraak houdt in dat een deel van de beschikking van de Europese Commissie wordt opgeschort. De opschorting geldt tot de uitspraak in de beroepsprocedure, wat een jaar of twee kan duren. Drie zaken blijven in de tussentijd wel verboden:

1. onderlinge afstemming en onderlinge informatie-uitwisseling tussen aannemers;
2. preferentieverlening;
3. het rechtstreeks doorberekenen van bedragen betreffende rekenvergoeding en organisatiebijdragen aan de aanbesteders.

De afschaffing van de rekenvergoeding en de organisatiebijdragen houdt niet automatisch een daling van de aanneemsom in, omdat aannemers hun individuele calculatiekosten wel aan een aanbesteder mogen doorberekenen. Deze kosten zijn nu echter wel net als andere bedrijfskosten onderdeel van de concurrentie tussen aannemers.

Voorts is de vóórvergadering onder leiding van de uitvoeringsbureaus van de SPO vervallen. De SPO heeft een voorlopige Uitvoeringsinstructie opgesteld voor de periode tot de uitspraak in de beroepsprocedure.

Volgens deze Uitvoeringsinstructie zijn aannemers nog steeds verplicht hun voornemen tot prijsaanbieding aan het bureau te melden. Indien meer dan de helft van het aantal melders verzoekt een rechthebbende aan te wijzen, wijst het uitvoeringsbureau van de SPO de rechthebbende aan. De rechthebbende is degene die als enige met de opdrachtgever over de uitvoering van het werk mag onderhandelen.

Naast de hiervoor genoemde procedure loopt een procedure tegen de Nederlandse Staat (op basis van artikel 169 EEG-Verdrag). Deze procedure is gericht tegen een aantal bepalingen in het Besluit mededingingsregelingen in de bouwsector, en voorts tegen artikel 3 UAR 1986 en artikel 4 UAR-EG 1991. De Europese Commissie is van mening dat deze bepalingen niet in overeenstemming zijn met het EG-recht. De gewraakte artikelen bepalen dat de aanbesteder niet gerechtigd is van een inschrijver of gegadigde te bedingen dat deze de aanbesteder niet zal belemmeren in zijn streven met een derde tot overeenstemming te komen of hem niet zal belemmeren om met zijn prijs de prijs van de derde te beïnvloeden (het zgn. leuren).

Nadat de Europese Commissie haar eerdergenoemde beschikking met betrekking tot de UPR had vastgesteld, heeft er overleg plaatsgevonden tussen de Nederlandse overheid en de Commissie over het voornemen om de werkingsduur van het Besluit mededingingsregelingen in de bouwsector te verlengen en dat besluit te vervangen door een integrale aanpak van alle aanbestedingsregelingen. Uit dit contact is gebleken dat de Commissie een wijziging van het Nederlandse beleid met betrekking tot de bouwsector op de kortst mogelijke termijn noodzakelijk acht om haar bezwaren tegen het besluit bouwsector weg te nemen. In verband met het genoemde voornemen heeft de Commissie tot nu toe geen aanleiding gezien in deze procedure verdere stappen te ondernemen.

4. BOUWPROCESVORMEN.

De soorten bouwwerken, de omvang ervan, de verschillende typen werkzaamheden van nieuwbouw, vernieuwbouw, renovatie-restauratie tot groot en klein onderhoud en sloopobjecten zijn zo divers dat ook de bijbehorende bouwprocesvorm per project zeer verschillend kan zijn.

In grote lijnen zijn de volgende bouwprocesvormen

denkbaar.

a. Klassiek stelsel.

De gemeente geeft aan een adviseur de opdracht tot het maken van een ontwerp met bestek. Vervolgens volgt een enkelvoudige aanneming voor het hele werk, waarbij concurrentie tussen aannemers mogelijk en reëel is.

Veel opdrachten die de gemeente in portefeuille heeft passen in dit stelsel (kleine scholen, sportkantine, peuteropvang, kleedlokalen e.d.).

b. Nevenaanneming.

De gemeente sluit 2 of meer overeenkomsten voor onderdelen van het werk af voor opvolgende fasen van het werk.

Zijn er meerdere ondernemers tegelijkertijd op het werk bezig dan moet voor een coördinatie-regeling gezorgd worden. De meeste onderhoudsopdrachten inclusief installaties vinden binnen deze vorm plaats.

c. Bouwcombinatie.

Hierbij vindt samenbundeling plaats op het vlak van de uitvoering. De onderlinge mededinging wordt erdoor beperkt, terwijl de risico's worden gespreid. De aannemers werken samen op voet van gelijkheid. Deze vorm is projectgericht en komt voor bij grootschalige gecompliceerde bouwwerken. In zo'n geval moet de gemeente als opdrachtgever goedkeuring hechten aan de samenwerkingsovereenkomst, minimum/ maximum deelnamepercentage kennen, de stemverhouding van de deelnemers in de combinatie kennen, rekening houden met de risico/aansprakelijkheidsverdeling. Een en ander wordt geregeld in een (raam)overeenkomst.

d. Ontwerpteam.

Hierbij gaat het om de tijdelijke organisatie van bij het ontwerp-proces betrokken functies, waarbij de teamleden onderling onafhankelijk blijven. De gemeente als opdrachtgever zorgt voor een (raam)overeenkomst waarin is opgenomen het programma van eisen, gebruikplan, de wijze van coördinatie, overleg en onderlinge controle, de verdeling van verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. De aannemer doet in deze fase niet mee. Hij komt pas in beeld bij de aanbesteding, waarbij prijsconcurrentie tussen aannemers mogelijk en reëel is. Er kan een keuze gemaakt worden tussen de gebruikelijke dan wel voorgeschreven aanbestedingsmethodieken.

e. Bouwteam.

De integratie van de verschillende fasen in het bouwproces kan bevorderd worden door

het werken in bouwteamverband. Deze bouwprocesvorm wordt gekenmerkt door de afstemming van het ontwerp en de uitvoering in een vroegtijdig stadium. Elke deelnemer aan het bouwteam behoudt zijn juridische en financiële zelfstandigheid. Tussentijdse resultaten worden ter toetsing aan alle disciplines voorgelegd. Er is sprake van overleg en onderlinge controle.

De coördinatie-overeenkomst met de gemeente of tussen de bouwpartners onderling beschrijven de samenwerking tussen de partners uit de verschillende disciplines; bevat een tijdschema en draaiboek voor ontwerp- en bouwproces. Voorts kan er een schadevergoedingsregeling getroffen worden in geval van overschrijding van de tijdslijmieten. De rol van de coördinator moet beschreven zijn en de controlefunctie moet worden vastgelegd.

Omdat de aannemer niet via de gebruikelijke aanbesteding bij het werk betrokken is, maar al in de ontwerpfase van stand af aan meedoet moet de gemeente een raamovereenkomst met hem sluiten, waarin de bijdrage van de aannemer in de ontwerpfase vastligt en waarbij de procedure van prijsoverleg vastligt. In principe wordt er gewerkt in een één op één verkeer. De procedure van prijsoverleg wordt gekenmerkt door de "open begroting" van de aannemer en de uitgangspunten en richtlijnen die zijn overeengekomen. In de raamovereenkomst moet ook het geval, dat geen prijs-overeenstemming tot stand komt, zijn geregeld. De raamovereenkomst bevat voorts de afstandsverklaring, een regeling voor de vergoeding van adviezen in de ontwerp-fase en, als sprake zal zijn van realisering, de aannemingsovereenkomst (zodanig in fasen met deelcontracten).

f. Turn-key.

Variante 1: de aannemer bouwt naar eigen ontwerp.

De gemeente heeft in deze variante een beperkte rol in het bouwproces. De aannemer levert seriematig standaard werk en zorgt voor een gebruiksklare oplevering: volledig geïnstalleerd inclusief proefdraaien en opleiding personeel.

De aannemer levert voor een vaste prijs en is aansprakelijk voor alle soorten fouten, dus ook voor ontwerp-fouten. Een verborgen gebreken-regeling hoort er niet in thuis. Toerekenbare tekortkomingen worden in samenhang met garantieregelingen opgelost.

Variante 2: turn-key-contract op basis van specifieke gebruikseisen.

De gemeente heeft in deze variante ten aanzien van het ontwerp meer invloed. Zodra de opdrachtgever (gemeente) goedkeuring gehecht heeft aan het ontwerp wordt het realisatiesico geheel door de aannemer overgenomen inclusief de ontwerp-aansprakelijkheid. Er is sprake van een vaste prijs en van een opleveringstermijn. De coördinatie ligt geheel bij de aannemer.

g. Projectontwikkeling.

De ingrediënten van projectontwikkeling zijn: marktverkenning, planbeoordeling, financiering, ontwerp, planopzet, planologie, bouw, verkoop, belegging, verhuur en nazorg. Contractvormen die hierbij een rol spelen hebben veel gelijkenis met de turn-key-overeenkomst. De initiatiefunctie is dan verschoven naar de realisator.

Hierbij gaat het om projecten waar vraag naar is zoals: de beleggersmarkt en verhuurmarkt. De rol van de gemeente in de context van deze nota zal dan die van "huurder" zijn.

In een geheel andere context, namelijk bij de ontwikkeling en realisering van bestemmingsplannen heeft de gemeente een rol in de realiseringsovereenkomsten, die daarbij gesloten worden.

h. Mengvormen.

Bouwteam met turn-key inslag: de keuze van de partners ligt bij de gemeente, terwijl de risico's op het bouwteam worden afgewenteld.

Projectontwikkeling met turn-key oplevering: het project wordt ten behoeve van de gemeente ontwikkeld; de projectontwikkelaar garandeert turn-key resultaat en gaat zelf klassiek te werk.

Projectontwikkeling in bouwteamverband: het project wordt ten behoeve van de gemeente ontwikkeld; de projectontwikkelaar ontwikkelt in bouwteamverband, waardoor afwentelen van zijn risico's mogelijk wordt.

De verzameling van genoemde bouwprocesvormen laat zien dat de aanbesteding weliswaar geen onbelangrijk, maar toch slechts één onderdeel is van het proces. De keuze van adviseurs, architecten is vaak net zo belangrijk.

Een veelheid aan bouwprocesvormen levert even zovele contractvormen op, waarin belangrijke afspraken gemaakt worden. Risico's worden verdeeld, garanties bedongen, prijs-kwaliteit afgesproken, aansprakelijkheden geregeld, in geschillenbeslechting voorzien etc.

Van de gemeente wordt verwacht dat zij op al deze terreinen deskundig is. Het is van groot belang dat rondom het bouwproces, dat na de oplevering van een gebouw in de sfeer van garantiebewaking en onderhoud gewoon doorgaat, vanuit de ambtelijke organisatie eenduidig en met kennis van zaken geadviseerd wordt.

5. ARCHITECTUURBELEID.

In de nota "Ruimtelijke Kwaliteitszorg" is al gesteld dat de kwaliteit van de gebouwde omgeving een gemeentelijk belang is en de zorg ervoor een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Een kwalitatief hoogwaardige omgeving draagt bij tot de leefbaarheid en geeft uitdrukking aan de culturele standaard van de stad. De rol van de gemeente hierin is belangrijk. Zij ontwikkelt beleid en coördineert de verschillende partijen op het gebied van ruimtelijk beleid.

De meeste invloed op de gebouwde omgeving heeft de gemeente in de rol van opdrachtgever. Heel direct is de invloed daarvan waarneembaar bij de inrichting van het openbaar gebied. De gebouwde omgeving ervan is deels privaat maar deels ook gemeenschappelijk bezit. Iedereen wordt dagelijks geconfronteerd met het collectieve deel van de gebouwde omgeving: de gevels, de straat, het plein, de stad of het buitengebied.

Een gebouw, dat door de gemeente als opdrachtgever of als belangrijkste financier wordt gebouwd, neemt een belangrijke plaats in bij de vormgeving van dat gemeenschappelijk bezit. De school, de bibliotheek, de stadsschouwburg, het stadhuis, de brandweerkazerne, de sporthal, het zwembad, het wijkgebouw e.d. zijn gebouwen die de plek waar ze staan in belangrijke mate gezicht geven. In veel gevallen ontleent een gemeente zijn herkenbaarheid aan een of meer van dergelijke gebouwen. Maar ook voor de individuele burgers nemen sommige van deze gebouwen een belangrijke plaats in hun leven in. Wie herinnert niet zijn eerste school.

De voorbeeldfunctie, die de gemeente heeft als zij zelf bouwt, is zo evident dat haar verantwoordelijkheid voor goede kwaliteit op het gebied van architectuur een vanzelfsprekendheid is geworden. In het bouwproces betekent dit dat de keuze van de architect net zo belangrijk zo niet belangrijker is dan de keuze van de aannemer. De architect is vaak de eerste adviseur van de gemeente over de vraag wat binnen welk budget mogelijk is. Behalve dat bestek en begroting voldoen aan programma van eisen en budget verlangt de gemeente ook een artistieke kwaliteit, die past in haar architectuurbeleid.

6. DE PRAKTIJK (TOT HEDEN).

De aanbestedingstechniek is in het verleden steeds meer verschoven naar een selectieve wijze van aanbesteden. De openbare aanbesteding kwam niet of nauwelijks voor. De meest voorkomende vormen van aanbesteden waren de enkelvoudige aanbesteding (open prijsoverleg) en de onderhandse aanbesteding waarbij meerdere aannemers (meestal een beperkt aantal tot max. 6) tot het doen van een prijsopgave werden uitgenodigd. Voor bepaalde projecten werd gezien de specifieke eigenschappen van het project gekozen voor de uitvoering in bouwteamverband.

Ter nadere verduidelijking kunnen hier onder andere genoemd worden: sporthal Donderberg (keuze uit 2 turn key-aanbiedingen), diverse accommodaties op sportcomplexen (uitvoering in WSW-verband), openbare basisschool Hoogvonderen (onderhandse aanbesteding uit beperkte selectie aannemers), complex Donderie (onderhandse aanbesteding uit beperkte selectie aannemers), gymzaalcomplex Hoogvonderen (open prijsoverleg met één aannemer), restauratiepanden Jesuitenstraat (koetshuizen) (open prijsoverleg), vernieuwbouw stadhuis (keuze aannemer in bouwteam na voorafgaande selectie), installaties vernieuwbouw stadhuis (aanbesteding onderhands), politiebureau (bouwteamverband), restauratie Jesuitenstraat 2 (open prijsoverleg), vernieuwbouw Vrije School (open prijsoverleg in verband met combinatie isolatie vliegtuiglawaai), zwembad de Roerdomp (turn key-aanbieding bouwteamverband).

Uit bovenstaande voorbeelden mag worden geconcludeerd dat de openbare aanbesteding niet is voorgekomen en dat telkens uit een beperkte kring van gegadigden is gekozen ofwel onmiddellijk met één aannemer rechtstreeks in zee is gegaan. De keuze voor de gevoerde procesvormen is niet altijd inzichtelijk gemotiveerd. Belangrijke argumenten waren:

- regionaal werkgelegenheidsaspect;
- vertrouwen in de aannemer inzake prijs-kwaliteit;
- specifieke deskundigheid of ervaring bij vergelijkbare projecten elders.

Algemeen geniet de enkelvoudige aanbesteding de voorkeur bij werken van geringere omvang, specialistische werken, werken in regie of bouwteamverband. De voordelen van deze werkwijze zijn in hoofdzaak:

- het bereiken van een gewenste kwaliteit tegen een redelijke prijs, waardoor tegenvallende levensduur of extra onderhoud wordt voorkomen;
- de redelijke prijs kan via overleg worden bedongen (behalve bij specialistisch werk);
- de mate van projectbegeleiding en toezicht kan worden beperkt. Overigens is het ook zo, dat indien "verscherpt" toezicht nodig zou blijken dit meestal onvoldoende effect kan sorteren, omdat het kwaliteitsniveau van de aannemer in zijn algemeenheid hierbij niet verbetert.

Een nadeel is de beschermende werking, die het uit beperkte kring selecteren van gegadigden met zich brengt. Steeds maar met dezelfde ondernemers onderhandelen kan een negatief effect op de prijsvorming hebben. De schijn van begunstiging van een of meer bedrijven is in zulke situaties niet ondenkbeeldig.

Nieuwe tendens.

Het aanbestedingsbeleid staat momenteel nadrukkelijk in de belangstelling. In nagenoeg alle gemeenten vindt een herbezinning plaats omtrent het te voeren beleid, mede in

verband met de golf van negatieve publiciteit rondom de relatie tussen de aanbestedende overheid en het bedrijfsleven. De tendens is om over te stappen van onderhandse naar de openbare aanbestedingsvorm.

Uit oogpunt van openheid en controleerbaarheid ligt een openbare aanbestedingsvorm meer voor de hand.

7. AFWEGINGEN BIJ DE TE KIEZEN

AANBESTEDINGSVORM.

7.1 Algemeen.

Zoals reeds aangehaald moet het beleid beantwoorden aan de primair gestelde doelstellingen, te weten:

- zo optimaal mogelijke kwaliteit-prijsverhouding;
- openheid en zorgvuldigheid;
- als secundaire doelstelling: oog voor regionale werkgelegenheid.

7.2 Afweging.

De bouwmarkt is dynamisch en complex. Onderscheid kan worden gemaakt tussen een aantal categorieën in bouwactiviteiten, met name:

- a. nieuwbouw (activiteit), variërend van eenvoudig tot omvangrijk;
- b. restauraties;
- c. speciale bouwwerken;
- d. onderhoud (bouw en installaties);
- e. sloopwerken.

De diversiteit van werken toont aan dat hierop met een soepel beleid dient te worden ingespeeld .

Een aanbestedingsbeleid impliceert dat volgens een vooraf opgesteld plan keuzen worden gemaakt uit de onderscheiden bouwprocesvormen en aanbestedingsvormen.

Daarnaast moet per geval worden afgevraagd welke beoordelingsaspecten van invloed zijn die de keuze voor een of andere aanbestedingsvorm beïnvloeden. Naarmate de gemeente beschikt over ervaring in prijsonderhandelingen en actuele kennis met betrekking tot prijzen en kengetallen van te besteden uren zal een open prijsoverleg met gunning uit de hand eerder mogelijk zijn. Bij de openbare aanbesteding en de aanbesteding na voorafgaande selectie zal die ervaring het minst groot behoeven te zijn. Zeker wanneer aan de uitvoering van een werk speciale eisen zijn te stellen verdient het aanbeveling alleen die aannemersbedrijven uit te nodigen die aan die eisen kunnen voldoen. Bij de onderhandse aanbesteding, de onderhandse aanbesteding na selectie en de aanbesteding met voorafgaande selectie kan gericht worden geselecteerd dan met de openbare aanbesteding.

Ook de beschikbare tijd voor realisatie is een beoordelingsaspect. De aanbesteding met voorafgaande selectie en de onderhandse aanbesteding na selectie vragen meer tijd dan de openbare aanbesteding en de onderhandse aanbesteding. Dit wordt veroorzaakt door de selectieprocedure.

Als er behoefte is aan inzicht in het aantal en de kwaliteit van de bedrijven op de bouwmarkt voor een bepaald project is in het bijzonder de aanbesteding met voorafgaande selectie een geschikt middel om zich te oriënteren.

Het is de openbare aanbesteding, die het meest geschikt is als middel om zicht te krijgen in het prijsniveau op de bouwmarkt op dat moment.

Is het bij de selectie van het bedrijf aan wie het werk zal worden gegund van belang om vast te stellen of dit voldoet aan de te stellen geschiktheids eisen en gunningscriteria, dan zijn de openbare aanbesteding en de aanbesteding met voorafgaande selectieprocedures waarbij de kans het grootst is dat de aannemer wordt gevonden die aan die criteria voldoet. In de sfeer van onderhoud kan er behoefte zijn aan een vertrouwensrelatie met de

aannemer (huisaannemer). Bij de onderhandse aanbesteding en de onderhandse aanbesteding na selectie worden in de regel bekende aannemersbedrijven uitgenodigd met wie de gemeente een zekere vertrouwensrelatie heeft.

Bij de realisering van bouwwerken in de nieuwbouwsfeer zal de hoofdaannemer diverse disciplines (onderaannemers) moeten inschakelen. Deze onderaannemers zullen nadien meestal ook ingeschakeld worden voor jaarlijkse of periodieke onderhouds- en controlewerkzaamheden welke nu eenmaal in de bouwsector noodzakelijk zijn (installaties, daken, schilderwerken). Ook een snelle service bij kleine storingen of minder omvangrijke reparaties is belangrijk. Om deze redenen ligt het voor de hand voor kleinere bouwwerken regionale (kleinere) bedrijven in te schakelen. Voor kleinere werken - welke meer liggen in de sfeer van verbouwing/uitbreiding - zal mede gelet op de procedure een enkelvoudige aanbestedingsvorm voor de hand liggen.

8. KEUZE- EN SELECTIECRITERIA.

8.1 Inleiding.

De primaire doelstelling die bij elk werk wordt nagestreefd is een goede kwaliteit tegen een scherpe prijs. De doelstelling staat ook centraal bij de keuze van een aannemer. Bij de openbare aanbesteding staat de gemeente een aantal selectiecriteria ter beschikking, waaraan een bedrijf op organisatorische, technische en financiële eisen moet voldoen, een en ander overeenkomstig het UAR 1986.

Om te komen tot de keuze van een aannemer is het belangrijk de "markt" goed te volgen. Overleg met collega-gemeenten kan nuttig zijn. Anderzijds zijn eigen ervaringen belangrijk. Aan de hand van openbare bestedingen wordt inzicht in de marktsituatie verkregen. Van deze objectieve kennis kan gebruik gemaakt worden bij het uitnodigen van aannemers voor een open prijsoverleg of andere aanbestedingsvorm. Selectie van bedrijven dient plaats te vinden op basis van technische en financiële argumenten. Voldoende mate van concurrentie moet gewaarborgd zijn door middel van voldoende spreiding in de keuze van aannemers.

De selectiecriteria die bij de keuze van een aannemer een rol spelen, kunnen aldus worden samengevat:

voldoen aan de formele eisen:

- * inschrijving in handelsregister;
- * vestigingsvergunning;
- * inschrijving bij bedrijfsvereniging;

financieel-economische eisen:

- * voldoende financiële draagkracht;
- * aantoonbare jaaromzet;

eisen op organisatorisch gebied:

- * organisatie van het bedrijf;
- * ruime ervaring met werken van vergelijkbare omvang;
- * omvang van het bedrijf - technisch

kunnen; eisen van vakbekwaamheid:

- * uitgevoerde vergelijkbare werken gedurende een verlopen periode (b.v. 3 jaar);
- * verklaring over technische uitvoering;
- * personeelsbezetting en technische staf;
- * kwaliteitsplan-kwaliteitswaarborg;
- * milieu- en veiligheidsaspecten.

8.2 Richtlijnen.

Uit het vorenstaande kan worden geconcludeerd dat het slechts voor een beperkt aantal gevallen mogelijk is vooraf af te spreken welke aanbestedingsprocedures in aanmerking komen. Zorgvuldigheid van handelen zal vooral procesmatig moeten worden zeker gesteld.

Bij de grotere projecten zal in een zeer vroeg stadium moeten worden vastgesteld welke bouwprocesvorm gevolgd zal worden. Dan is in ieder geval de keuze van adviseurs aan de orde en afhankelijk van de bouwprocesvorm soms ook de keuze van de aannemer.

Gelet hierop zal het geven van richtlijnen, die gevolgd moeten worden bij de aanbesteding van bouwwerken, het beste aansluiten bij de problematiek.

Per soort bouw of sloopactiviteit gelden de volgende richtlijnen. Om er van verzekerd te zijn dat de genoemde bedragen actualiteitswaarde behouden is aansluiting gezocht bij bedragen die in de Europese Richtlijnen worden gehanteerd. De daarin genoemde bedragen worden periodiek afgestemd op de financieel-economische conjunctuur.

* **Nieuwbouw, verbouw, aanpassingen.**

Als de gekozen bouwprocesvorm een afzonderlijke aanbesteding toe staat:

- a. bij een geschatte bouwsom boven het drempelbedrag uit de "richtlijn werken" (5 miljoen ecu; ca. f 11.255.000,-) dan dient Europees te worden aanbesteed volgens het Uniform Aanbestedingsreglement voor EG-aanbestedingen 1991;
- b. bij een geschatte bouwsom tussen 5% van het onder a genoemde drempelbedrag en 100% van dat bedrag komt in aanmerking de openbare aanbesteding;
- c. bij een geschatte bouwsom van minder dan 5% van het onder a genoemd drempelbedrag mag naast de onder b genoemde aanbestedingsvorm ook de onderhandse aanbestedingsvormen worden toegepast;
- d. bij een geschatte bouwsom van minder dan 1% van het onder a genoemde drempelbedrag mag naast de onder b en c genoemde aanbestedingsvormen ook worden gegund uit de hand.

Voor omvangrijke restauraties van panden is het praktisch onmogelijk om dusdanig uitgekende aanbestedingsstukken te produceren, dat hierop door meerdere inschrijvers een kwalitatief verantwoorde aanbieding kan worden gemaakt. Realisering van dergelijke projecten vereist een uitvoering in bouwteamverband.

In deze constructie werken opdrachtgever, architect en aannemer gezamenlijk aan de ontwikkeling van het project, waarbij in de loop van het traject de prijsstelling door middel van een open begroting wordt bepaald. Bij deze vorm draagt de aannemer mede verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, terwijl van de aanbestederszijde tevens maximale inspraak is.

Voor de uitvoering van omvangrijke restauratieprojecten wordt dan ook uitgegaan van uitvoering in bouwteamverband.

* **Speciale bouw-werken.**

Hieronder verstaan wij bouwwerken van tijdelijke aard, systeembouw, sportaccommodaties in standaarduitvoeringen, turn key-projecten, bouwteam-projecten e.d.

Voor de realisering van de hier bedoelde categorie kan geen algemene regel worden vastgesteld. Aanbestedingsvoorstellen voor deze categorie bouwwerken zullen door het hoofd van de afdeling stadsontwikkeling ter beslissing aan het college van burgemeester en wethouders worden voorgelegd.

* **Onderhoud.**

De meeste en veelvuldig voorkomende onderhoudswerken zijn beperkt van omvang. Bij de keuze van bekende en geschikte bedrijven (in de regio in voldoende mate beschikbaar) kan de geformuleerde doelstelling prijs-kwaliteit op voorhand worden gewaarborgd. De gewenste openheid en zorgvuldigheid

vereisen een objectieve selectie, waarbij de werkgelegenheidsaspecten kunnen meewegen.

Voor onderhoud van kleinere omvang worden op basis van ervaring, service, kwaliteitprijsstelling in de meeste gevallen vaste bedrijven ingeschakeld. Wisselend inschakelen van bedrijven voor periodiek terugkomende onderhoudswerken is dan ook onverstandig, tenzij bijzondere omstandigheden hiertoe aanleiding zouden geven. Voor onderhoudswerken moet dan ook een limiet worden gesteld namelijk:

tot f 50.000,- enkelvoudige aanbesteding ofwel gunning uit de hand;
boven f 50.000,- onderhandse aanbesteding.

* **Sloopwerken.**

Sloopwerken vragen vaak een specifieke aanpak. Steeds zwaarder wordende milieu-eisen zullen extra eisen stellen aan de sloopbedrijven. De sloopbranche is sterk wisselend. Hergebruik van uitkomende materialen kan bepalend zijn voor de prijsvorming. Bij sloopwerken van beperkte omvang (f 50.000,-) kan volstaan worden met prijsoverleg via gunning uit de hand. Sloopwerken van grotere omvang zullen afhankelijk van aard en omvang onderhands aanbesteed dienen te worden, waarbij de aard van het werk bepalend zal zijn voor de te selecteren bedrijven.

In bijzondere of spoedeisende gevallen moet de mogelijkheid blijven bestaan om van de aangegeven richtlijnen af te wijken, door middel van een gemotiveerd voorstel aan het college van burgemeester en wethouders.

9. UITVOERING

AANBESTEDINGSBELEID.

9.1 Inleiding.

Aanbesteden op zich is een juridisch-technisch proces. De deskundigheid hiertoe is aanwezig in de ambtelijke organisatie. Onderdeel van het aanbestedingsbeleid is ook het aanbrengen van een scheiding tussen bestuurlijke en de ambtelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De uitvoering van het aanbestedingsbeleid met name de voorbereiding en uitvoering van de aanbesteding dient te worden opgedragen aan het hoofd stadsontwikkeling, welke verantwoordelijk is voor de juiste uitvoering van het aanbestedingsbeleid. De selectiecriteria, de bouwprocesvorm, de keuze van adviseurs en architecten en de keuze van de uit te nodigen aannemers zullen in de vorm van een voorstel aan het college worden voorgelegd ter toetsing en finale besluitvorming. Het betreft hier in principe een marginale toetsing op basis van het geformuleerde beleid. Het college kan zodoende tijdig actie ondernemen, wanneer voor de uitvoering van het beleid niet op correcte wijze wordt zorggedragen. Bestuurlijk verantwoordelijk is de portefeuillehouder van stadsontwikkeling.

9.2 Verantwoording uitvoering aanbestedingsbeleid.

De verantwoording van de uitvoering van het aanbestedingsbeleid geschiedt door het hoofd van de afdeling stadsontwikkeling.

Eens per jaar brengt het hoofd stadsontwikkeling verslag uit aan het college van burgemeester en wethouders.

Het verslag geeft een overzicht van de in die periode gegunde werken met vermelding van de bouwprocesvorm, de adviseurskeuze, de architectenkeuze en de wijze van aanbesteding en vermelding van de aanneemsom.

Het overzicht vermeldt tevens welke aannemers worden uitgenodigd, welke

aannemers hebben ingeschreven en aan wie het werk werd gegund.

Het vorenbedoelde verslag wordt ter kennis gebracht aan de raadscommissies voor stadsontwikkeling en milieu en voor financiën, economische zaken, organisatie en personeel.

9.3 Voorstellen.

1. De keuze van de bouwprocesvorm, de keuze van in te schakelen architect(en) en adviseur(s) worden in de vorm van een voorstel aan het college van burgemeester en wethouders voorgelegd.
2. De aanbesteding van bouw- en sloopwerken te laten geschieden volgens de in de nota neergelegde richtlijnen en procedures. Hierbij gelden de volgende uitgangspunten:
 - * Nieuwbouw, verbouw, aanpassingen.
 - a. Bij een geschatte bouwsom -boven het drempelbedrag uit de "richtlijn werken" (5 miljoen ecu; ca. f 11.255.000,-) dan dient Europees te worden aanbesteed volgens het Uniform Aanbestedingsreglement voor EG-aanbestedingen 1991.

- b. Bij een geschatte bouwsom tussen 5% van het onder a genoemde drempelbedrag en 100% van dat bedrag komt in aanmerking de openbare aanbesteding.
- c. Bij een geschatte bouwsom van minder dan 5% van het onder a genoemd drempelbedrag mag naast de onder b genoemde aanbestedingsvorm ook de onderhandse aanbestedingsvormen worden toegepast.
- d. Bij een geschatte bouwsom van minder dan 1% van het onder a genoemde drempelbedrag mag naast de onder b en c genoemde aanbestedingsvormen ook worden gegund uit de hand.

Voor de uitvoering van omvangrijke restauratieprojecten wordt uitgegaan van uitvoering in bouwteamverband.

* Speciale bouwwerken.
Aanbestedingsvoorstellen voor deze categorie bouwwerken zullen door het hoofd van de afdeling stadsontwikkeling ter beslissing aan het college van burgemeester en wethouders worden voorgelegd.

* Onderhoud.
Tot f 50.000,- enkelvoudige aanbesteding ofwel gunning uit de hand.
Boven f 50.000,- onderhandse aanbesteding.

* Sloopwerken.
Bij sloopwerken van beperkte omvang (f 50.000,-) kan volstaan worden met prijsoverleg via gunning uit de hand. Sloopwerken van grotere omvang zullen afhankelijk van aard en omvang onderhands aanbesteed worden, waarbij de aard van het werk bepalend zal zijn voor de te selecteren bedrijven.

3. Voor wat betreft Europese aanbestedingen de UAR-EG 1991 van toepassing te verklaren. Voor wat betreft de openbare aanbesteding en onderhandse aanbesteding en de onderhandse aanbesteding na selectie de UAR 1986 van toepassing te verklaren.
4. Uitzonderingen of afwijkingen van de gedragslijn dienen via een daartoe strekkend voorstel ter beslissing aan het college te worden voorgelegd.
5. Voor de besteding middels gunning uit de hand via open prijsoverleg zal worden uitgegaan van voldoende spreiding in de keuze, ter waarborg van de concurrentie.
6. Na vaststelling van het aanbestedingsbeleid de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid op te dragen aan het hoofd stadsontwikkeling.
7. In het geval dat de gemeente voor de uitvoering van een werk als bedoeld in deze nota, waarvan de opdracht door een andere instantie dan de gemeente wordt geplaatst, meer dan 50% direct of indirect subsidie verleent, wordt in de betreffende subsidiebeschikking de voorwaarde opgenomen dat de subsidieontvangende instantie moet handelen volgens het gemeentelijk aanbestedingsbeleid.

Bijlage.

Uitvoeringsregeling.

Uitvoeringsregeling paragraaf 9.3 punt 2 onder c.

"Bij een geschatte bouwsom van minder dan 5% van het onder a genoemde drempelbedrag mag naast de onder b genoemde aanbestedingsvorm ook de onderhandse aanbestedingsvorm worden toegepast".

Indien de onderhandse aanbestedingsvorm wordt toegepast zullen een beperkt aantal (4 a 5) geschikt te achten gegadigden worden uitgenodigd om in te schrijven.

De gegadigden worden geselecteerd uit een lijst van gegadigden, die wordt samengesteld uit inschrijvers van vorige projecten. Deze inschrijvers hebben bij hun inschrijving een prijs, die niet ver afwijkt van de toen laagste inschrijving, overgelegd, terwijl zij eveneens aan de in het bestek opgenomen andere gunningscriteria voldeden.

Onder inschrijvers uit vorige projecten worden ook natuurlijke of rechtspersonen verstaan, die hebben deelgenomen aan een openbare aanbestedingsvorm.

Om ervoor te zorgen dat de lijst voldoende breed van samenstelling is en de prikkel om concurrerend in te schrijven gewaarborgd is zal regelmatig een nieuwkomer op de markt mede uitgenodigd worden tot het doen van een inschrijving. Inschrijvers die regelmatig te hoog inschrijven worden van de lijst afgevoerd.

Uitvoeringsregeling paragraaf 9.3 punt 2 onder d.

"Bij een geschatte bouwsom van minder dan 1% van het onder a genoemde drempelbedrag mag naast de onder b en c genoemde aanbestedingsnormen ook worden gegund uit de hand."

Indien voor gunning uit de hand wordt gekozen worden gegadigden daarvoor geselecteerd uit dezelfde lijst van gegadigden, die gebruikt wordt voor de uitvoeringsregeling van paragraaf 9.3 punt 2 onder c (onderhandse aanbesteding). Nadat aan een gegadigde een werk is gegund zal dezelfde gegadigde voor tenminste de volgende twee werken, die uit de hand gegund zullen worden, niet in aanmerking komen.

Op deze manier wordt voorkomen dat onbedoelde relaties tussen aanbestedende dienst en gegadigde ontstaan.