

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 25.6.2008.
SEC(2008) 2193

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**EUROPESE CODE VAN BEST PRACTICES TER VERGEMAKKELIJKING VAN DE TOEGANG VAN
HET MKB TOT OVERHEIDSOPDRACHTEN**

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

EUROPESE CODE VAN BEST PRACTICES TER VERGEMAKKELIJKING VAN DE TOEGANG VAN HET MKB TOT OVERHEIDSOPDRACHTEN

Samenvatting

De algemene doelstelling van deze "Europese code van best practices ter vergemakkelijking van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten" is de lidstaten en hun aanbestedende diensten in staat te stellen ten volle gebruik te maken van de door de richtlijnen inzake overheidsopdrachten geboden mogelijkheden, zodat alle bedrijven die aan een openbare aanbesteding wensen deel te nemen, dit op voet van gelijkheid kunnen doen.

De belanghebbenden die tijdens de opstelling van deze Code van best practices zijn geraadpleegd over de moeilijkheden die het MKB ondervindt bij de toegang tot overheidsopdrachten, benadrukten dat er met het oog op de vergemakkelijking van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten niet zozeer behoefte bestaat aan wijzigingen in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, maar veeleer aan een verandering in de cultuur van de aanbestedende diensten op het vlak van overheidsopdrachten.

Een grotere toegang van het MKB tot overheidsopdrachten zal leiden tot meer mededinging bij overheidsopdrachten en dus tot een betere prijs-kwaliteitverhouding voor aanbestedende diensten. Daarnaast zal een grotere concurrentie en transparantie bij de aanbestedingspraktijk het MKB in staat stellen zijn groei- en innovatiepotentieel te benutten, met een positieve uitwerking op de Europese economie.

Het doel van dit document is dan ook tweevoudig: 1) de lidstaten en hun aanbestedende diensten helpen om het gemeenschapsrecht op zodanige wijze toe te passen dat een grotere deelname van het MKB aan aanbestedingsprocedures wordt bereikt, en 2) een aantal nationale regels en praktijken onder de aandacht brengen die de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten vergemakkelijken. Deze elementen, die voor het eerst in een enkele Code zijn bijeengebracht, worden geïllustreerd aan de hand van nuttige ervaringen uit diverse lidstaten.

Deze Code van best practices heeft als uitgangspunt de belangrijkste moeilijkheden die door kleine en middelgrote ondernemingen en hun vertegenwoordigers zijn ondervonden en gemeld, en vestigt de aandacht van de lidstaten en hun aanbestedende diensten op beschikbare oplossingen voor deze moeilijkheden, die in de volgende rubrieken/groepen kunnen worden ondergebracht:

- Oplossen van problemen in verband met de omvang van opdrachten
- Garanderen van toegang tot relevante informatie
- Verbeteren van de kwaliteit en het begrip van de verstrekte informatie
- Vaststellen van evenredige kwalificatie-eisen en financiële voorwaarden
- Beperken van de administratieve lasten

- Prijs-kwaliteitsverhouding laten voorgaan op prijs
- Voldoende tijd geven voor het opstellen van inschrijvingen
- Garanderen dat de betalingen tijdig geschieden

Deze Code van best practices zal overheidsinstellingen helpen bij het vaststellen van strategieën, programma's of actieplannen met het specifieke doel de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten te vergemakkelijken.

Deze Code van best practices is een indicatief document van de diensten van de Commissie en kan geenszins als bindend worden beschouwd voor deze instelling. Ook wordt erop gewezen dat de Code kan worden gewijzigd in het licht van de ontwikkeling van het relevante nationale en communautaire recht en de praktijk.

Inleiding

In 2006 was de markt voor overheidsopdrachten in de lidstaten goed voor ongeveer 1 800 miljard euro of 16% van het bbp van de EU¹. Met de Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten² wordt beoogd de markt voor overheidsopdrachten voor alle bedrijven open te stellen, ongeacht hun omvang. Het probleem van de toegang van het midden- en kleinbedrijf (MKB)³ tot deze markt verdient echter bijzondere aandacht. Het MKB wordt doorgaans als ruggengraat van de economie van de EU beschouwd. Met het oog op een optimale benutting van zijn potentieel op het vlak van schepping van werkgelegenheid, groei en innovatie dient de toegang van het MKB tot markten voor overheidsopdrachten dan ook te worden vergemakkelijkt. Na een verzoek hiertoe van de Raad Concurrentievermogen⁴ heeft de Commissie op basis van een economische studie en een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden een nadere analyse uitgevoerd.

Economische analyse

Volgens een in 2007 in opdracht van de Europese Commissie uitgevoerde studie bedroeg het aandeel van de overheidsopdrachten van het MKB boven de EU-drempels in 2005 42%, d.i. 64% van het aantal contracten⁵. Deze cijfers hebben uiteraard uitsluitend betrekking op overheidsopdrachten boven de drempels vastgesteld bij de Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten, en laten aan het MKB gegunde subcontracten van diverse omvang buiten beschouwing.

Hoewel het aandeel van middelgrote ondernemingen in de totale waarde van overheidsopdrachten boven de EU-drempels zeer positief is in vergelijking met hun belang voor de economie, blijkt uit de analyse dat de situatie aanzienlijk verschilt per lidstaat: het aandeel van de overheidsopdrachten van het MKB boven de EU-drempels varieert van 78% en 77% in Slovenië en Slowakije tot 35% en 31% in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk⁶. Hoewel dergelijke verschillen gedeeltelijk zouden kunnen worden verklaard door het relatief grote aandeel van grote ondernemingen in de economie van bepaalde lidstaten, geeft een vergelijking tussen de gecombineerde omzet van het MKB in de gehele EU-economie (58%) en de waarde van de overheidsopdrachten boven de EU-drempels die zijn binnengehaald door kleine en middelgrote ondernemingen als hoofdcontractanten (42%), aan dat er nog steeds ruimte voor verbetering is.

Raadpleging van belanghebbenden

De belanghebbenden die tijdens de opstelling van deze Code van best practices zijn geraadpleegd over de moeilijkheden die het MKB ondervindt bij de toegang tot

¹ Deze ramingen zijn gebaseerd op gegevens die door de nationale bureaus voor de statistiek aan Eurostat zijn verstrekt voor de nationale rekeningen en gegevens uit jaarverslagen en andere bronnen voor de nutssector.

² Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten (30.4.2004) en Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten (30.4.2004).

³ In dit document moet onder MKB worden verstaan kleine en middelgrote ondernemingen zoals gedefinieerd in de Aanbeveling 2003/361/EG van de Commissie, bekendgemaakt in PB L 124, blz. 36 van 20.5.2003..

⁴ Zie Mededeling aan de pers van de Raad 6964/06 (Presse 65), blz. 10.

⁵ "Evaluation of SME Access to Public Procurement Markets in the EU", eindverslag van GHK en Technopolis, beschikbaar op: http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/public_procurement.htm.

⁶ Zie bladzijde 48 van het verslag waarnaar in voetnoot 5 wordt verwezen.

overheidsopdrachten, benadrukten dat er met het oog op een vergemakkelijking van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten niet zozeer behoefte bestaat aan wijzigingen in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, maar veeleer aan een verandering in de cultuur van de aanbestedende diensten op het vlak van overheidsopdrachten. In dit verband hebben de belanghebbenden de volgende belangrijkste moeilijkheden gemeld⁷:

- moeilijkheden bij het verkrijgen van informatie (omdat zij onvoldoende middelen kunnen bestemmen voor het verzamelen van informatie);
- gebrek aan kennis over aanbestedingsprocedures;
- overdreven zware administratieve lasten;
- grote omvang van de opdrachten;
- te weinig tijd om de inschrijving op te stellen;
- de kosten voor het opstellen van de inschrijving (omdat het vaak om vaste kosten gaat, wordt het MKB geconfronteerd met onevenredig hoge kosten in vergelijking met grotere ondernemingen);
- extreme kwalificatie-eisen en certificeringsvoorschriften;
- buitensporige eisen voor financiële garanties;
- discriminatie jegens buitenlandse inschrijvers/bevoordelen van plaatselijke of nationale ondernemingen⁸;
- problemen bij het vinden van samenwerkingspartners in het buitenland;
- betalingsachterstand van aanbestedende diensten.

Dit leidt tot de conclusie dat er een meer MKB-vriendelijke aanpak bij overheidsopdrachten moet worden ontwikkeld onder aanbestedende diensten. Dit kan door de mogelijkheden te bevorderen die worden geboden door de richtlijnen inzake overheidsopdrachten om de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten te vergemakkelijken, en door de relevante best practices in de lidstaten bekend te maken. Het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten garandeert weliswaar de opening van markten voor alle bedrijven, zonder onderscheid tussen het MKB en andere typen bedrijven, maar sommige bepalingen verdienen bijzondere aandacht omdat ze van specifiek belang zijn voor het MKB en oplossingen bieden voor problemen waarmee (vooral) dergelijke ondernemingen worden

⁷ Zie met name het verslag waarnaar in voetnoot 5 wordt verwezen, het samenvattende verslag over de op 30 maart 2008 afgesloten openbare raadpleging over de "Small Business Act", beschikbaar op http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba_consultation_report_final.pdf, de ENRS-enquête 1999 (European Network for SME Research), beschikbaar op http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/ensr_6th_report_en.pdf, en de specifieke bijdragen van Europese bedrijfsorganisaties, zoals UEAPME en BusinessEurope, beschikbaar op hun respectieve websites.

⁸ Eventuele problemen die kleine en middelgrote ondernemingen ondervinden op het gebied van discriminatie op grond van nationaliteit ten voordele van plaatselijke of nationale ondernemingen, zijn duidelijke inbreuken op het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten. Deze overtredingen moeten als zodanig worden aangepakt met oplossingen in overeenstemming met de Richtlijnen 89/665/EEG en 92/13/EEG, of, in het geval van het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen, in het licht van de regels en beginselen van het EG-Verdrag. Wat dit laatste betreft, heeft de Commissie in 2006 een interpretatieve mededeling goedgekeurd en bekendgemaakt over de Gemeenschapswetgeving die van toepassing is op het plaatsen van opdrachten die niet of slechts gedeeltelijk onder de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen (zie PB C 179 van 1.8.2006, blz. 2).

geconfronteerd. Daarnaast bieden bepaalde regels en praktijken in de lidstaten aanvullende of meer specifieke oplossingen op dit gebied.

Doel en inhoud van de Code van best practices

Tegen deze achtergrond is het **doel van dit document** tweevoudig: de aanbestedende diensten⁹ van de lidstaten helpen om het gemeenschapsrecht op zodanige wijze toe te passen dat een grotere deelname van het MKB aan aanbestedingsprocedures wordt bereikt, en een aantal nationale regels en praktijken onder de aandacht brengen die de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten eveneens vergemakkelijken. Deze regels en praktijken, voor het eerst bijeengebracht in een Code, worden geïllustreerd aan de hand van nuttige ervaringen uit diverse lidstaten¹⁰.

Tot dusver heeft echter slechts een klein aantal lidstaten een strategie, programma of actieplan voor het gehele land goedgekeurd en toegepast met het specifieke doel de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten te verbeteren. Dit verklaart waarom slechts enkele lidstaten een volledige reeks initiatieven op dit gebied hebben gemeld, terwijl de overgrote meerderheid van de lidstaten in de afgelopen jaren slechts sporadische of beperkte specifieke acties heeft gemeld. Een dergelijke situatie maakt de uitwisseling van praktijken tussen de beleidsdiensten van de lidstaten en initiatieven om de lessen uit eerdere ervaringen met alle belanghebbenden te delen nog noodzakelijker¹¹.

Deze Code van best practices reikt oplossingen aan voor de belangrijkste moeilijkheden die door kleine en middelgrote ondernemingen en hun vertegenwoordigers¹² zijn ondervonden en gerapporteerd. Deze oplossingen kunnen worden ondergebracht in de volgende rubrieken/groepen:

- Oplossen van problemen in verband met de omvang van opdrachten
- Garanderen van toegang tot relevante informatie
- Verbeteren van de kwaliteit en het begrip van de verstrekte informatie
- Vaststellen van evenredige kwalificatie-eisen en financiële voorwaarden
- Beperken van de administratieve lasten
- Prijs-kwaliteitverhouding laten voorgaan op prijs

⁹ In dit document wordt onder de term "aangebestedende diensten" zowel aanbestedende diensten in de zin van artikel 1, lid 9, van Richtlijn 2004/18/EG als aanbestedende diensten in de zin van artikel 2 van Richtlijn 2004/17/EG verstaan.

¹⁰ Verwijzingen naar regels en praktijken van de lidstaten mogen geenszins worden opgevat als een goedkeuring, door de Commissie, van alle bijzonderheden van de betrokken regels en praktijken. Verwijzingen naar de wetgevingen en praktijken van de lidstaten worden uiteengezet zoals begrepen door de diensten van de Commissie. Aangezien deze praktijken vooral zijn verzameld uit antwoorden op vragenlijsten gericht aan vertegenwoordigers van aanbestedende diensten en leveranciers, kan de Commissie niet garanderen dat iedere maatregel zoals uiteengezet in de nationale wetgeving en uitgevoerd door de nationale autoriteiten geheel in overeenstemming is met het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten. Uit de ontvangen bijdragen van belanghebbenden komt ook naar voren dat, hoewel in sommige lidstaten een aantal vergelijkbare regels en praktijken bestaat, vele van deze regels en praktijken afwijkende kenmerken hebben die niet geheel aan bod kunnen komen in wat een indicatieve Code van practices moet blijven.

¹¹ Om dit mogelijk te maken, wenst de Commissie het verzamelen en uitwisselen van praktijken via het Netwerk voor overheidsopdrachten verder aan te moedigen. Dit netwerk is een samenwerkingsnetwerk van de voor handhaving bevoegde overheidsinstellingen van de lidstaten, dat is uitgebreid tot een aantal andere Europese landen, (www.publicprocurementnetwork.org).

¹² Zie voetnoot 5.

- Voldoende tijd geven voor de opstelling van inschrijvingen
- Garanderen dat de betalingen tijdig geschieden

Samen met andere acties die zijn vermeld in de Mededeling van de Commissie over een "Small Business Act" voor Europa, vormt deze Code van best practices een handzame reactie op de uitnodiging van de Raad Concurrentievermogen aan de Commissie .

1. OPLOSSEN VAN PROBLEMEN IN VERBAND MET DE OMVANG VAN OPDRACHTEN

Kleine en middelgrote bedrijven die geïnteresseerd zijn in overheidsopdrachten, uiten vaak de klacht dat zij feitelijk van overheidsopdrachten worden uitgesloten omdat zij niet op de gehele opdracht kunnen inschrijven. Hoewel de kenmerken van een grote opdracht de gunning aan één enkele contractant kunnen rechtvaardigen, kunnen aanbestedende diensten, waaronder aankoopcentrales, altijd de volgende mogelijkheden overwegen.

1.1. Onderverdelen van opdrachten in percelen

Krachtens de richtlijnen inzake overheidsopdrachten mogen opdrachten in afzonderlijke percelen worden geplaatst¹³. De onderverdeling van overheidsopdrachten in percelen **vergemakkelijkt duidelijk de toegang van het MKB zowel in kwantitatief opzicht** (de omvang van de percelen kan beter overeenstemmen met de productiecapaciteit van kleine en middelgrote ondernemingen) **als in kwalitatief opzicht** (de inhoud van de percelen kan beter aansluiten op het specialisme van kleine en middelgrote ondernemingen). De onderverdeling van opdrachten in percelen, en dus de verdere opening van de weg naar deelname voor het MKB, bevordert bovendien de mededinging, wat gunstig is voor de aanbestedende diensten, mits de onderverdeling passend en haalbaar is voor de respectieve werken, leveringen of diensten waarop de opdracht betrekking heeft.

Tegen deze achtergrond moeten aanbestedende diensten in gedachte houden dat zij, hoewel zij over de mogelijkheid beschikken het aantal percelen waarvoor inschrijvers zich kunnen inschrijven te beperken, deze niet mogen gebruiken op een manier die afbreuk zou doen aan de voorwaarden voor eerlijke mededinging¹⁴. Wanneer het **mogelijk wordt gemaakt om voor een onbeperkt aantal percelen in te schrijven**, biedt dit ook het voordeel dat algemene ondernemingen er niet van worden weerhouden deel te nemen en dat de groei van ondernemingen niet wordt belemmerd.

¹³ Artikel 9, lid 5, van Richtlijn 2004/18/EG en artikel 17, lid 6, onder a), van Richtlijn 2004/17/EG.

¹⁴ Bovendien moeten aanbestedende diensten de totale geraamde waarde van alle percelen in aanmerking nemen om te kunnen bepalen aan welke bekendmakingsvereisten er moet worden voldaan en welke procedure er moet worden gevolgd.

In dit verband moeten de volgende nationale bepalingen en praktijken worden vermeld:

Nationaal recht

Overeenkomstig de Oostenrijkse wetgeving **zijn aanbestedende diensten vrij te beslissen of zij de gehele opdracht plaatsen of de opdracht in afzonderlijke percelen onderverdelen.** Bij het nemen van een dergelijke beslissing houden zij rekening met economische of technische aspecten.

In Frankrijk geldt de **algemene regel dat opdrachten in afzonderlijke percelen worden geplaatst**, om zo veel mogelijk concurrenten aan te trekken. **Aanbestedende diensten zijn echter vrij de gehele opdracht te plaatsen**, indien zij menen dat de onderverdeling in percelen, in een bepaald geval, de mededinging zou beperken of de uitvoering van de opdracht technisch moeilijk of duur zou kunnen maken, of indien de aanbestedende dienst de coördinatie van de uitvoering van de opdracht niet op zich zou kunnen nemen.

De onderverdeling van opdrachten in percelen wordt in sommige lidstaten (Hongarije, Roemenië) bevorderd met nationale bepalingen die specificeren dat de **selectiecriteria verband moeten houden met en in verhouding moeten staan tot de afzonderlijke percelen** en niet tot de samengetelde waarde van alle percelen.

Praktijken

In Ierland, evenals in andere lidstaten, is het onder vele aanbestedende diensten gebruikelijk bij de bekendmaking van grote bouwopdrachten afzonderlijke opdrachten voor enkele van de specialistische aspecten (elektrische voorzieningen, mechanische voorzieningen, specialistische montage- en/of installatiewerkzaamheden, enz.) bekend te maken en te gunnen aan ondernemers die vervolgens moeten samenwerken met de ondernemer aan wie de opdracht voor de coördinatie van het gehele project is gegund. Deze praktijk vergemakkelijkt de deelname van het MKB, terwijl de aanbestedende dienst niet wordt geconfronteerd met de uitdagingen die de coördinatie van de uitvoering van de verschillende percelen met zich brengt.

In Litouwen onderwerpt het Bureau voor overheidsaankopen de aankondigingen van opdrachten aan een voorafgaande analyse, voordat ze worden verzonden voor bekendmaking in de TED-database; als onderdeel van de analyse doet het bureau de aanbestedende dienst de aanbeveling de onderverdeling van de opdracht in percelen te overwegen.

1.2. Gebruikmaken van de mogelijkheid voor ondernemers om zich te groeperen en zich te beroepen op hun gecombineerde economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid

Krachtens de richtlijnen inzake overheidsopdrachten¹⁵ kan een ondernemer **zich beroepen op de economische en financiële draagkracht en de technische bekwaamheid van andere ondernemingen**, ongeacht de juridische aard van zijn banden met die ondernemingen, om aan te tonen dat hij voldoet aan de door de aanbestedende dienst vereiste draagkracht of bekwaamheid. De ondernemer moet niettemin aantonen dat hij werkelijk kan beschikken over de voor de uitvoering van de opdracht noodzakelijke middelen van die ondernemingen.

¹⁵ Artikel 47, leden 2 en 3, artikel 48, leden 3 en 4, en artikel 52, lid 1, derde alinea, van Richtlijn 2004/18/EG en artikel 53, leden 4 en 5, en artikel 54, leden 5 en 6, van Richtlijn 2004/17/EG.

Over combinaties van ondernemers staat nu duidelijk in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vermeld dat een **combinatie zich kan beroepen op de draagkracht van alle deelnemers aan de combinatie**. Daarnaast **kan de combinatie zich ook beroepen op de draagkracht van andere lichamen die niet tot de combinatie behoren**.

De aanbestedende diensten zijn ingevolge het Gemeenschapsrecht verplicht deze vormen van samenwerking tussen kleine en middelgrote ondernemingen te aanvaarden. Om de mededinging zo veel mogelijk te verbreden, is het raadzaam dat aanbestedende diensten **in de aankondiging van de opdracht de aandacht op deze mogelijkheid vestigen**.

Omdat het opzetten van deze samenwerkingsvormen tussen kleine en middelgrote ondernemingen tijd vergt, zouden aanbestedende diensten bovendien gebruik moeten maken van de mogelijkheid om de markt op toekomstige overheidsopdrachten voor te bereiden door **vooraankondigingen** bekend te maken die **ondernemers voldoende tijd geven om zich voor te bereiden voor een gezamenlijke offerte**.

Al deze bepalingen en praktijken **vergemakkelijken** natuurlijk **het vormen van combinaties van onafhankelijke kleine en middelgrote ondernemingen** en het inschrijven op grote overheidsopdrachten, vooral in het geval van complexe opdrachten die uiteenlopende vaardigheden vereisen.

In dit verband moeten de volgende nationale praktijken worden vermeld:

Praktijken

Het MKB kan een beroep doen op advies en ondersteuning van de gemakkelijk toegankelijke netwerkpartners van het **Enterprise Europe Network (EEN)** in de lidstaten. Het EEN, gelanceerd in 2008, biedt ondersteuning en advies aan bedrijven in heel Europa en helpt de bedrijven de kansen in de Europese Unie optimaal te benutten. De diensten van het netwerk zijn speciaal afgestemd op het MKB, maar alle bedrijven, onderzoekscentra en universiteiten in Europa kunnen hiervan gebruik maken. Het netwerk verstrekt informatie over de Europese wet- en regelgeving, **helpt bij het vinden van zakenpartners**, biedt mogelijkheden tot deelname aan innovatienetwerken en geeft informatie over financieringskansen (zie: http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm).

1.3. Gebruikmaken van de mogelijkheid om met meerdere ondernemers en niet slechts met één leverancier een raamovereenkomst te sluiten

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten bieden de aanbestedende diensten de mogelijkheid om **met meerdere ondernemers een raamovereenkomst te sluiten**¹⁶ en "**mini-aanbestedingen**" te organiseren voor partijen bij de raamovereenkomst wanneer er concrete aankoopbehoeften bij de aanbestedende dienst ontstaan. In vergelijking met een traditionele inschrijvingsprocedure waarbij de aanbestedende dienst één leverancier vraagt alle goederen te leveren gedurende een bepaalde periode en waarbij de voorkeur kan uitgaan naar grotere ondernemingen, kan de eerstgenoemde mogelijkheid kleine en middelgrote ondernemingen de kans geven om mee te dingen naar opdrachten die zij kunnen uitvoeren. Dit is met name het

¹⁶ Artikel 32 van Richtlijn 2004/18/EG en artikel 14 en artikel 40, lid 3, onder i), van Richtlijn 2004/17/EG.

geval wanneer een raamovereenkomst vele ondernemers omvat en zelf in percelen is onderverdeeld, of wanneer opdrachten die op een dergelijke raamovereenkomst zijn gebaseerd in percelen worden gegund.

De aanbestedende diensten moeten er in ieder geval voor zorgen, vooral door evenredige selectiecriteria te hanteren, dat het MKB niet van deelname wordt afgeschrikt. Kleine en middelgrote ondernemingen menen vaak dat de reikwijdte van een raamovereenkomst hun betrokkenheid uitsluit en dat de inschrijvingsprocedure ingewikkelder is en langer duurt.

De volgende nationale praktijken zijn in dit verband vermeldenswaard:

Praktijken

In Roemenië wordt met behulp van een leidraad verzekerd dat de procedure om als partij te worden opgenomen in een raamovereenkomst met meerdere ondernemers evenredig is. In de leidraad wordt erop gewezen dat de **minimumeisen inzake bekwaamheid** voor het sluiten van een raamovereenkomst **verband moeten houden met en in verhouding moeten staan tot de grootste opdracht die zal worden gegund en niet tot het totale aantal opdrachten dat gepland is voor de gehele duur** van de raamovereenkomst.

Het Verenigd Koninkrijk heeft richtsnoeren opgesteld waarin de aanbestedende diensten wordt geadviseerd te overwegen hoe het grootste economische voordeel kan worden behaald, zelfs indien er een raamovereenkomst is gesloten. Een van de mogelijkheden is buiten het kader van de raamovereenkomst in te kopen¹⁷, indien:

- marktomstandigheden op korte termijn (bv. onverwachte daling van de prijs van een bepaald product) zo zijn dat de aanbestedende diensten een groter economisch voordeel zouden kunnen behalen;
- innovatieve goederen of oplossingen niet in de lopende raamovereenkomsten zijn vertegenwoordigd.

In Duitsland is de ervaring dat het MKB goed vertegenwoordigd is in raamovereenkomsten die worden gebruikt om in terugkerende behoeften van de aanbestedende diensten aan kleinschalige diensten of leveringen te voorzien (bv. diensten op het gebied van drukwerk).

Een casestudie in het Verenigd Koninkrijk laat zien hoe een raamovereenkomst voor leveranciers van kantoormeubelen werd gesloten met grote en kleine ondernemingen. De grote meubelleveranciers waren in staat schaalvoordelen voor standaardkantoormeubelen te bieden en het MKB was in staat om op een flexibele wijze te voldoen aan vereisten voor speciale meubelen, zoals receptie- en conferentiemeubilair en gespecialiseerd meubilair. Laatstgenoemde meubelen worden doorgaans volgens een hogere norm ontworpen en variëren van bestelling tot bestelling. Zo verkreeg de aanbestedende dienst zowel op het gebied van standaardmeubelen als op het gebied van gespecialiseerde meubelen waar voor zijn geld.

¹⁷ Afhankelijk van de vervulling van de voorwaarden van de desbetreffende raamovereenkomst en zo nodig na een andere aanbestedingsprocedure.

1.4. Zichtbaarder maken van mogelijkheden voor onderaanneming en zorgen voor gelijke voorwaarden voor onderaannemers

De ideale situatie voor ondernemers is natuurlijk zelf opdrachten binnen te halen, omdat mogelijkheden voor onderaanneming door ondernemers gewoonlijk als minder winstgevend worden gezien. In het geval van grote opdrachten waarbij kleine en middelgrote ondernemingen niet in een positie verkeren om hoofdcontractant te zijn of met andere kleine en middelgrote ondernemingen een gezamenlijke offerte in te dienen, kan onderaanneming toch goede kansen voor hen inhouden, met name wanneer zij meerwaarde in de vorm van gespecialiseerde of innovatieve producten of diensten kunnen aanbieden.

De volgende nationale praktijken zijn in dit verband vermeldenswaard:

Praktijken

In het Verenigd Koninkrijk wordt de aanbestedende diensten geadviseerd mogelijkheden voor onderaanneming zichtbaarder te maken voor het MKB. De aanbestedende diensten worden ertoe aangemoedigd de toeleveringsketen zichtbaar te maken door een aantal maatregelen te nemen, zoals:

- de namen van ondernemingen die hoofdcontractant zijn bij een aanbesteding, en bijzonderheden van gegunde en komende opdrachten op de website van de aanbestedende dienst bekend te maken;
- in voorkomende gevallen, hun belangrijkste leveranciers te vragen hun bewezen staat van dienst bij het verwezenlijken van een goede prijs-kwaliteitverhouding via het doeltreffende gebruik van hun toeleveringsketen aan te tonen, alsook hoe het MKB toegang kan verkrijgen tot hun mogelijkheden voor onderaanneming.

Daarnaast kunnen de aanbestedende diensten, behoudens nationale wetgeving, een bepaling opnemen in de overeenkomsten die zij sluiten, dat de hoofdcontractant voor onderaannemers geen voorwaarden mag hanteren die minder gunstig zijn dan de voorwaarden die tussen de aanbestedende dienst en de hoofdcontractant zijn overeengekomen.

De volgende nationale bepalingen zijn in dit verband vermeldenswaard:

Nationaal recht

Krachtens de Duitse wetgeving moet de aanbestedende dienst in de documentatie bepalen dat de **succesvolle inschrijver voor onderaannemers geen voorwaarden mag hanteren die minder gunstig zijn** dan de voorwaarden die tussen hem en de aanbestedende dienst zijn overeengekomen, met name inzake betalingen.

2. GARANDEREN VAN TOEGANG TOT RELEVANTE INFORMATIE

Eenvoudige toegang tot alle relevante informatie over commerciële mogelijkheden op het gebied van overheidsopdrachten is voor het MKB van cruciaal belang.

2.1. Verbeteringen dankzij elektronische aanbestedingen

Elektronische aanbestedingen (e-procurement) bevorderen de mededinging, aangezien zij een gemakkelijke toegang bieden tot relevante informatie over commerciële mogelijkheden. E-procurement kan bijzonder nuttig zijn voor het MKB door **goedkope en snelle communicatie** mogelijk te maken, namelijk het downloaden van het bestek en aanvullende stukken zonder kopieer- of verzendkosten. De specifieke bepalingen van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten die betrekking hebben op e-procurement, voorzien in de nodige juridische inkadering voor activiteiten op dit relatief nieuwe gebied¹⁸.

Alle lidstaten hebben nationale websites voor overheidsopdrachten opgezet of zijn voornemens dit te doen. Deze websites hebben enkele voorzieningen die e-procurement bevorderen. Hoewel het in alle lidstaten mogelijk is om via webportalen aankondigingen van opdrachten te zoeken, is het in vele lidstaten voor inschrijvers moeilijk enig overzicht te houden door het grote aantal webportalen dat door de overheid en door regionale en plaatselijke overheden wordt gebruikt. Bovendien zijn er grote verschillen in de praktische bruikbaarheid van deze webportalen (mogelijkheid voor ondernemingen om een profiel aan te maken en berichten te ontvangen over commerciële mogelijkheden die bij dit profiel passen, het bestek en aanvullende stukken te downloaden en offertes via elektronische weg in te dienen, enz.).

Naast de acties vermeld in de Mededeling van de Commissie "Een "Small Business Act" voor Europa" zouden de volgende mogelijkheden verder kunnen worden ontwikkeld:

- online bekendmaking van aankondigingen van overheidsopdrachten;
- gebruik van **één centrale website**, vooral in federale of grote landen;
- **kosteloze toegang** tot aankondigingen;
- multifunctionele zoekmachine;
- mogelijkheid voor bedrijven om een profiel aan te maken en berichten te ontvangen over commerciële mogelijkheden die bij dit profiel passen;
- **rechtstreeks downloaden** van aankondigingen van opdrachten en aanvullende documentatie
- **faciliteit voor elektronisch aanbesteden**, die de aanbestedende diensten in staat stelt offertes via elektronische weg te ontvangen in overeenstemming met de in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vervatte voorschriften voor de integriteit van informatie, vertrouwelijkheid, passende toegang enz.;

¹⁸ Artikel 1, leden 7 en 13, artikel 33, artikel 42, leden 1, 4 en 5, en artikel 54 van Richtlijn 2004/18/EG. Artikel 1, leden 5, 6 en 12, artikel 15, artikel 48, leden 1, 4 en 5, en artikel 56 van Richtlijn 2004/17/EG.

Het is interessant te vermelden dat enkele lidstaten zich buigen over de mogelijkheid om **hun websites in andere EU-talen beschikbaar te maken**, zodat er een betere en rechtstreekse toegang is voor inschrijvers uit andere lidstaten. Dergelijke maatregelen zouden de grensoverschrijdende deelname aan aanbestedingen aanzienlijk vergemakkelijken.

De volgende nationale praktijken zijn in dit verband vermeldenswaard:

Praktijken

In Letland worden alle aankondigingen van overheidsopdrachten bekendgemaakt op **één webportaal** dat **kosteloos** toegankelijk is en een **dagelijkse nieuwsservice** aanbiedt.

Estland heeft één online register dat het **enige medium is voor de bekendmaking** van aankondigingen van overheidsopdrachten op nationaal niveau.

In Litouwen wordt eveneens één webportaal gebruikt voor alle aankondigingen van opdrachten; dit portaal biedt een **zoekfunctie op basis van meerdere criteria** en gebruikersinterfaces die zowel het Litouws als in het Engels beschikbaar zijn.

2.2. Informatiecentra

Persoonlijke begeleiding kan zeer nuttig zijn voor het MKB.

Het MKB heeft op Europees niveau een gemakkelijke toegang tot advies en ondersteuning van de netwerkpartners van het **Enterprise Europe Network (EEN)**, dat eerder werd besproken op bladzijde 9.

In dit verband moeten de volgende praktijken op nationaal niveau worden vermeld:

Praktijken

Vele lidstaten (zoals Duitsland, Ierland en Litouwen) hebben informatiecentra opgericht die algemene informatie over de wetgeving inzake overheidsopdrachten en informatie over aanbestedingsprocedures verstrekken en advies en training aanbieden. In Duitsland hebben de verschillende deelstaten informatiecentra voor aanbestedingen ("Auftragsberatungsstellen") die informatie en consultancy en training in wetgeving inzake overheidsopdrachten aan ondernemers en aanbestedende diensten aanbieden.

Bulgarije heeft speciale telefoonlijnen om deskundigen van het nationale aanbestedingsbureau te raadplegen over de verschillende mogelijkheden die op de website voor overheidsopdrachten worden geboden, het invullen en het verzenden van aankondigingen, het rechtskader en de door de aanbestedende diensten en ondernemers ondervonden problemen bij de toepassing van de relevante wetgeving. In 2006 waren er meer dan 2 500 telefonische raadplegingen. De vragen van ondernemingen hadden hoofdzakelijk betrekking op in te dienen bescheiden, deelname- en uitvoeringsgaranties en mogelijkheden tot herziening van de besluiten van de aanbestedende diensten.

In Italië werkt de aankoopcentrale (CONSIP) aan een project, "Sportelli in rete", dat erop gericht is, in samenwerking met partners, plaatselijke loketten en structuren op te zetten om de deelname van ondernemingen, en met name het MKB, aan aanbestedingsprocedures te bevorderen en deze ondernemingen meer vertrouwd te maken met hulpmiddelen voor e-procurement.

2.3. Feedback aan inschrijvers

Naast het zorg dragen voor een gemakkelijke toegang tot alle relevante informatie over commerciële kansen, is ook het geven van feedback aan ondernemers die aan een aanbestedingsprocedure hebben deelgenomen van wezenlijk belang. Voor inschrijvers is het in verband met toekomstige offertes nuttig om te zien welke aspecten volgens de aanbestedende dienst de sterke punten van hun offerte waren en waar de zwakke punten lagen.

De verplichting tot het geven van feedback aan inschrijvers, als toepassing van het transparantiebeginsel, is ook in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten opgenomen¹⁹.

3. VERBETEREN VAN DE KWALITEIT EN HET BEGRIP VAN DE VERSTREKTE INFORMATIE

3.1. Opleidingen en begeleiding voor aanbestedende diensten

Het gebrek aan relevante en duidelijke informatie maakt het voor ondernemers niet eenvoudig om **de behoeften van de aanbestedende dienst te begrijpen** en de juiste offerte op te stellen. Dit moet worden aangepakt via **opleidingen en begeleiding voor aanbestedende diensten/lichamen, waarbij speciale nadruk wordt gelegd op de situatie van het MKB** en op de manier waarop zij aanbestedingsprocedures kunnen vormgeven om ervoor te zorgen dat het MKB op voet van gelijkheid met grote ondernemingen hieraan kan deelnemen. De diverse raadplegingen ter voorbereiding van deze Code van best practices leidden tot de conclusie dat met het oog op de vergemakkelijking van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten een **verandering in de cultuur van de aanbestedende diensten op het vlak van overheidsopdrachten** nodig is. Uit de raadplegingen blijkt ook dat er goede mogelijkheden zijn om de deelname van het MKB aan aanbestedingsprocedures te verbeteren door **de professionaliteit op het gebied van aanbesteden te vergroten**.

Kwesties waarvan het nuttig zou kunnen zijn dat ze in dit verband worden aangepakt, zijn niet alleen hoe de bestaande regels zodanig toe te passen dat het MKB op voet van gelijkheid met grote ondernemingen aan aanbestedingsprocedures kan deelnemen, maar ook managementkwesties, zoals hoe om te gaan met meer complexe inschrijvingsprocedures en contractuele betrekkingen wanneer opdrachten in percelen worden onderverdeeld.

¹⁹ Zie artikel 41 van Richtlijn 2004/18/EG en artikel 49 van Richtlijn 2004/17/EG.

De volgende nationale praktijken zijn in dit verband vermeldenswaard:

Praktijken

In Oostenrijk heeft de aankoopcentrale een kenniscentrum aanbesteden opgericht dat de aanbestedende diensten helpt bij het opstellen van hun aanbestedingsdocumentatie. Dit centrum verzamelt ook hun ervaringen met het MKB.

In Ierland wordt in het nationale beleidskader voor overheidsopdrachten nu van overheidsinstanties geëist dat zij op een meer innovatieve wijze te werk gaan bij het inkopen van goederen, leveringen en diensten. De hoofddoelstelling van het beleidskader van 2005 is een strategische en professionele aanpak bij de aanbestedingsfunctie te bevorderen, wat het uitbouwen van de nodige capaciteit en kennis bij de aanbestedende diensten inhoudt. Om de vereiste vakbekwaamheid en professionaliteit voor de uitvoering van het beleidskader voor overheidsopdrachten te bevorderen, steunt de NPPU (National Public Procurement Policy Unit) een **postuniversitaire Master of Business Studies (MBS)cursus in strategisch aanbesteden** aan de Dublin City University Business School, die in september 2006 van start ging. Daarnaast is er een nieuw certificaat strategisch aanbesteden geïntroduceerd door het Instituut voor Bestuurskunde, een openbaar onderwijs- en opleidingsinstituut. In de periode 2005-2006 hebben **60 functionarissen van 40 organisaties** een opleiding in aanbestedingsplanning gevolgd.

In Nederland heeft het ministerie van Economische Zaken een speciaal netwerk opgericht, **PianoO**, dat overheidsinstanties probeert te helpen bij het vergroten van de professionaliteit bij aanbestedingen. Het netwerk heeft een website met nuttige en actuele informatie over de aanbestedingswet- en regelgeving en aanbestedingspraktijk, vergemakkelijkt de uitwisseling van goede praktijken tussen de aanbestedende diensten en organiseert regelmatig seminars voor aanbestedende diensten.

Twee voorbeelden van leidraden voor aanbestedende diensten, bedoeld ter vergemakkelijking van de toegang van het MKB tot overheidsopdrachten, zijn beschikbaar op (zie voetnoot 10): http://www.ogc.gov.uk/documents/CP0083_Small_supplier_better_value.pdf, en, http://www.bercy.gouv.fr/directions_services/daj/oeap/publications/documents_ateliers/pme_commande_publique/acces_guide.htm.

3.2. Opleidingen en begeleiding voor het MKB in verband met het opstellen van de inschrijving

Het MKB beschikt gewoonlijk niet over vele of gespecialiseerde administratieve krachten die vertrouwd zijn met de taal en procedures van aanbestedingen. Het MKB ondervindt grotere moeilijkheden dan grote ondernemingen bij het zoeken naar relevante commerciële mogelijkheden en het opstellen van inschrijvingen. De meeste lidstaten organiseren conferenties, seminars en opleidings sessies en bieden een helpdeskdienst. Er lijkt evenwel behoefte te zijn aan de verdere bevordering en ontwikkeling van begeleiding en opleidingen op dit vlak voor ondernemingen, inclusief het MKB.

In dit verband moeten de volgende nationale praktijken worden vermeld:

Praktijken

In Frankrijk is er een gedetailleerde praktijkgids voor het MKB gepubliceerd waarin wordt aangegeven hoe het MKB de door de markt van overheidsopdrachten geboden mogelijkheden beter kan benutten ("*Guide pratique pour la réponse des PME à la commande publique*" <http://www.pme.gouv.fr/essentiel/vieentreprise/guidepratique-050208.pdf>). De gids bevat richtsnoeren voor het MKB voor het verkrijgen van toegang tot informatie over commerciële mogelijkheden, het zich vertrouwd maken met het betreffende regelgevingskader, het begrijpen van de werkelijke behoeften van aanbestedende diensten op basis van de gepubliceerde aanbestedingsdocumenten, het beoordelen of de onderneming over de nodige capaciteit beschikt om de opdracht daadwerkelijk uit te voeren en het vaststellen van een strategie voor de indiening van de offerte.

In Oostenrijk heeft de aankoopcentrale een checklist opgesteld die als bijlage bij voor het MKB relevante aankondigingen van opdrachten kan worden gevoegd en bekendgemaakt en die bedoeld is om de meest voorkomende fouten van het MKB bij de indiening van een offerte te voorkomen.

Het Verenigd Koninkrijk heeft een opleidingsprogramma voor het MKB ontwikkeld, dat in de periode 2005-2006 bij meer dan 3 000 kleine en middelgrote ondernemingen en 820 aanbestedende diensten op regionaal niveau is geleverd. Het doel van deze opleiding was het MKB de nodige kennis te geven om in te schrijven op overheidsopdrachten en de hinderpalen voor het MKB onder de aandacht van aanbestedende diensten te brengen. Na het welslagen van deze opleiding heeft het Verenigd Koninkrijk onlangs een online cursus voor het MKB ontwikkeld, "Winning the Contract". Deze cursus bevat praktische adviezen om ondernemingen te helpen bij het vinden van mogelijkheden in de overheidssector en omvat een stapsgewijze handleiding voor de inschrijvingsprocedure.

4. VASTSTELLEN VAN EVENREDIGE KWALIFICATIE-EISEN EN FINANCIËLE VOORWAARDEN

4.1. Zorgen voor evenredige selectiecriteria

De Europese richtlijnen inzake overheidsopdrachten bevestigen uitdrukkelijk de jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. Volgens deze jurisprudentie moeten criteria voor de financiële en economische draagkracht en voor de technische bekwaamheid **verband houden met en in verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht**²⁰.

Het zorgen voor evenredige selectiecriteria is van **cruciaal belang voor het MKB**, aangezien aanbestedende diensten die te hoge eisen stellen voor de draagkracht en de bekwaamheid de facto een groot deel van het MKB van deelname aan de aanbestedingsprocedures uitsluiten.

Er zijn vele mogelijke selectiecriteria en er zijn diverse documenten die kunnen worden gekozen als bewijs dat aan deze criteria wordt voldaan. Besloten moet worden welke criteria **geschikt zijn voor het type inkoop waar het om gaat en de waarde hiervan**. Alle selectiecriteria dienen duidelijk en niet-discriminerend te zijn en in verhouding te staan tot de opdracht in kwestie.

²⁰ Artikel 44, lid 2, derde alinea, van Richtlijn 2004/18/EG.

In het geval van de technische en beroepsbekwaamheid moet de aanbestedende dienst kiezen voor selectiecriteria aan de hand waarvan niet zozeer de algemene bekwaamheid van inschrijvers kan worden bepaald, maar veeleer of een inschrijver de vereiste bekwaamheid voor de opdracht in kwestie bezit. De aanbestedende dienst moet ervoor zorgen dat het aantal gegadigden daarbij niet onnodig wordt beperkt.

Verder mag bij de formulering van de selectiecriteria de mededinging niet worden beperkt door irrelevante zaken te vermelden. Bijvoorbeeld, een vereiste dat alleen ervaring opgedaan in de overheidssector in aanmerking zal worden genomen, is als zodanig niet relevant en beperkt de mededinging.

In dit verband moeten de volgende bepalingen en praktijken worden vermeld:

Nationaal recht

Bij aanbestedingsprocedures in Frankrijk mag het feit alleen dat een gegadigde of inschrijver geen bewijs kan overleggen dat hij opdrachten van hetzelfde type heeft uitgevoerd, geen reden zijn om de gegadigde of inschrijver uit te sluiten. Het stelt de aanbestedende dienst ook niet vrij van de controle van de beroepsbekwaamheid, de technische bekwaamheid en de financiële draagkracht van de gegadigde of inschrijver.

Praktijken

De Britse regering beveelt aanbestedende diensten aan voor overheidsopdrachten met een geringe waarde **slechts balansen over twee jaar** of, indien deze om objectieve redenen niet beschikbaar zijn (bv. startende onderneming), andere passende informatie, zoals een verslag over de bedrijfsvoering, **te vragen**.

Het Bureau voor Toezicht op Aankopen in Letland adviseert aanbestedende diensten om bij de kwalificatiecriteria voor de vereiste ervaring van de inschrijver te verwijzen naar de ervaring van het personeel van de inschrijver in plaats van naar de ervaring van de onderneming. De ervaring van de onderneming als criterium zou namelijk geen zekerheid bieden dat het door de aanbestedende dienst met de eis beoogde doel wordt bereikt, en zou startende kleine en middelgrote ondernemingen met hooggekwalificeerd personeel waarschijnlijk uitsluiten.

De bruikbaarheid van deze praktijk kan ook worden geïllustreerd aan de hand van het volgende voorbeeld in het Verenigd Koninkrijk. Begin 2002 nodigde de Britse Small Business Service (SBS) diverse ondernemingen uit om in te schrijven op een opdracht voor twee jaar, met een geraamde waarde van 500 000 GBP per jaar, voor het bekendmaken, aan de man brengen en verdelen van een overheidsprogramma. De SBS ontving zes voorstellen, waarvan één afkomstig was van een consultancybureau met zes medewerkers. De opdracht werd aan deze onderneming gegund, hoewel het ging om een kleine onderneming die slechts in het voorgaande jaar was opgericht. De SBS aanvaardde het hieraan verbonden risico wegens de hoge kwaliteit van de dienstverlening en inzet waarop de offerte van die onderneming was gebaseerd. Het gebruik van dit overheidsprogramma steeg van 33% naar 90% en het aantal hits per jaar werd 30 000 in plaats van het streefgetal 9 000. Dit is een voorbeeld van een kleine onderneming die gebruik maakt van de vroegere ervaringen van leidende individuen, in staat is een innovatieniveau te bereiken dat hoger is dan het normaal op de algemene markt verkrijgbare niveau en dit combineert met de speciale persoonlijke inzet en dienstverlening die dit soort ondernemingen vaak kenmerkt.

4.2. Gebruikmaken van de mogelijkheid voor ondernemers en combinaties van ondernemers om hun gecombineerde economische en financiële draagkracht en technische bekwaamheid aan te tonen

Zoals reeds eerder is aangegeven (punt 1.2), bieden de richtlijnen inzake overheidsopdrachten aan ondernemers de mogelijkheid om zich te beroepen op de economische en financiële draagkracht en de technische bekwaamheid van andere ondernemingen. Deze mogelijkheid kan het MKB uiteraard helpen bij hoge kwalificatie-eisen en strenge financiële voorwaarden.

4.3. Slechts evenredige financiële garanties eisen

Door aanbestedende diensten vereiste onevenredige financiële garanties (bv. bankgaranties ter dekking van de risico's die aan de aanbestedingsprocedure en de uitvoering van een opdracht verbonden zijn, zelfs indien de onderneming geen macht hierover heeft) vormen een obstakel voor deelname van het MKB aan overheidsopdrachten. Daarnaast **moet worden vermeden dat middelen** (bv. deelnamegarantie) van de ondernemers **zonder goede grond en langer dan nodig worden vastgehouden. Ook wordt aangemoedigd de financiële garanties te verlagen naarmate de uitvoering van de opdracht vordert.** Verder kunnen aanbestedende diensten overwegen niet automatisch financiële garanties te eisen, maar zich te baseren op een risicobeoordeling.

De volgende nationale bepalingen en praktijken zijn in dit verband vermeldenswaard:

Nationaal recht

Krachtens de Bulgaarse wetgeving mag het bedrag van de deelnamegarantie niet hoger zijn dan 1 procent van de waarde van de opdracht en het bedrag van de uitvoeringsgarantie niet hoger dan 5 procent van de waarde van de opdracht. Bovendien wordt de deelnamegarantie vrijgegeven binnen drie dagen na de termijn voor de herziening van het besluit van de aanbestedende dienst over de kwalificatie, in het geval van afgewezen gegadigden, en, in het geval van geselecteerde gegadigden, binnen drie dagen na de termijn voor de herziening van het toekenningsbesluit.

De Duitse wetgeving bepaalt dat financiële garanties alleen onder bepaalde voorwaarden kunnen worden geëist, met name de voorwaarde dat het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. Voor opdrachten voor werken kunnen financiële garanties worden geëist indien de waarde van de opdracht 250 000 EUR of meer bedraagt. Voor opdrachten voor diensten is het drempelbedrag 50 000 EUR.

In Malta is de eis van een bankgarantie afgeschaft voor inschrijvers onder de EU-drempelbedragen. Aangezien vele kleine en middelgrote ondernemingen op dergelijke opdrachten inschrijven, wordt dit gezien als een belangrijke stap op weg naar het verminderen van de hinderpalen voor het MKB.

Blijkens de ervaring in vele lidstaten kunnen de lasten van het MKB worden verlicht indien de uitvoeringsgarantie voor de gehele waarde niet in de vorm van één certificaat wordt gevraagd, maar in plaats daarvan de mogelijkheid wordt geboden garanties te verstrekken voor de afzonderlijke fasen van de uitvoering met afzonderlijke documenten.

5. BEPERKEN VAN DE ADMINISTRATIEVE LASTEN

De tijdrovende administratie is een van de meest geuite klachten van het MKB. Omdat het MKB doorgaans niet beschikt over een grote en gespecialiseerde administratieve capaciteit, is het dus van essentieel belang dat **de administratieve vereisten tot een minimum beperkt blijven**. In verband hiermee kunnen onderstaande overwegingen in aanmerking worden genomen.

In de richtlijnen inzake overheidsopdrachten wordt bepaald dat opdrachten worden gegund **nadat de aanbestedende diensten de geschiktheid van de ondernemers hebben gecontroleerd** op grond van de persoonlijk situatie van de gegadigden of inschrijvers, hun bevoegdheid de betreffende beroepsactiviteit uit te voeren en hun technische bekwaamheid of beroepsbekwaamheid.

Meer bepaald wordt in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten een opsomming gegeven van enkele gevallen waarin de aanbestedende diensten gehouden zijn een gegadigde of inschrijver uit te sluiten jegens wie bij een onherroepelijk vonnis een veroordeling is uitgesproken²¹. De lidstaten mogen, binnen bepaalde grenzen, ondernemers die in een andere reeks situaties verkeren²² van deelneming uitsluiten. Met betrekking tot de controle van de bevoegdheid van gegadigden en inschrijvers om de desbetreffende beroepsactiviteit uit te oefenen en de controle van hun technische bekwaamheid of beroepsbekwaamheid wordt in de richtlijnen ook **vastgesteld binnen welke grenzen** deze controles worden uitgevoerd.

In alle gevallen laten de richtlijnen inzake overheidsopdrachten het echter aan de lidstaten over om overeenkomstig hun nationaal recht de voorwaarden voor de toepassing van de controles in verband met uitsluiting en geschiktheid te bepalen. **De lidstaten moeten met name beslissen over de bijzonderheden** van de bewijsstukken die door de gegadigden en inschrijvers in het kader van aanbestedingsprocedures moeten worden verstrekt, zoals hoe en wanneer deze bewijsstukken aan de aanbestedende diensten moeten worden overgelegd vóór de gunning van de opdracht.

Bijvoorbeeld, overeenkomstig de richtlijnen inzake overheidsopdrachten kunnen de lidstaten ervoor zorgen dat de opdracht alleen als volgt naar een geschikte inschrijver gaat: gegadigden of **inschrijvers kan worden verzocht**, voor alle stavende documenten of een deel hiervan, **op hun erewoord te verklaren** dat zij aan alle voorwaarden voor geschikte gegadigden of inschrijvers voldoen; vervolgens **moet alleen de inschrijver met de beste offerte** binnen een vastgestelde termijn **alle relevante oorspronkelijk getuigschriften overleggen**. Een dergelijke formule kan echter alleen voldoen aan de in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten vastgestelde doelstelling – namelijk dat de opdracht alleen naar een geschikte inschrijver gaat – indien de lidstaten voorzien in een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctieregeling die wordt toegepast in alle gevallen waarin de inschrijver met de beste offerte uiteindelijk niet in staat blijkt de relevante bewijsstukken binnen de termijn te verstrekken of, erger nog, niet aan een of meer van de voorwaarden voor geschikte gegadigden of inschrijvers voldoet. Indien de inschrijver met de beste offerte de relevante

²¹ Artikel 45, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG verwijst naar duidelijk omschreven gevallen van deelneming aan een criminele organisatie, omkoping, fraude jegens de financiële belangen van de EG en witwassen van geld.

²² Artikel 45, lid 2, van Richtlijn 2004/18/EG heeft betrekking op faillissement, ernstige fouten in de beroepsuitoefening, niet-naleving van verplichtingen ten aanzien van de betaling van belastingen of socialezekerheidsbijdragen en ernstige valse verklaringen in bepaalde documenten.

bewijsstukken niet kan verstrekken, zal de opdracht in ieder geval niet aan deze inschrijver worden gegund, maar mogelijk aan de tweede beste inschrijver, indien deze laatste mogelijkheid in de aanbestedingsdocumenten is gespecificeerd.

In gevallen waarin de aanbestedende diensten ertoe besluiten het aantal geschikte gegadigden dat zij zullen uitnodigen tot indiening van een inschrijving, onderhandelingen of een concurrentiegerichte dialoog, te beperken – zoals is toegestaan bij niet-openbare procedures, procedures van gunning door onderhandelingen met bekendmaking van een aankondiging van een opdracht en een concurrentiegerichte dialoog – dienen zij ervoor te zorgen dat er een minimumaantal geschikte gegadigden is, overeenkomstig de van toepassing zijnde bepalingen van de richtlijnen²³. Anders gezegd, aanbestedende diensten mogen niet uitnodigen tot indiening van een inschrijving, onderhandelingen beginnen of een concurrentiegerichte dialoog voeren voordat zij het in de richtlijnen vastgelegde minimumaantal geschikte gegadigden hebben geselecteerd. Deze specifieke bepalingen zijn speciaal in de Europese richtlijnen opgenomen om ervoor te zorgen dat in dergelijke gevallen daadwerkelijke mededinging tussen een voldoende aantal geschikte gegadigden kan worden gegarandeerd.

Daarnaast **kunnen aanbestedende diensten nuttig gebruik maken van de mogelijkheid** om gegadigden en inschrijvers **vrij te stellen van de plicht** alle vereiste **bewijsstukken**, of een deel hiervan, **in te dienen wanneer zij** onlangs **reeds dergelijke bewijsstukken aan hen hebben verstrekt** voor een andere aanbestedingsprocedure, op voorwaarde dat de relevante documenten binnen een vastgestelde afzienbare periode zijn afgegeven en nog geldig zijn. In dergelijke gevallen zou de betrokken gegadigde, inschrijver of aanvrager kunnen worden verzocht op erewoord te verklaren dat de bewijsstukken reeds in het kader van een eerdere – te specificeren – aanbestedingsprocedure zijn verstrekt, en te bevestigen dat er geen wijziging in de situatie is opgetreden. Ook in dit geval dienen de lidstaten te voorzien in een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctieregeling die moet worden toegepast in gevallen waarin uiteindelijk blijkt dat de inschrijver met de beste offerte de relevante bewijsstukken niet heeft verstrekt.

Verder kunnen **korte en eenvoudige standaardformulieren en -certificaten** zeer nuttig zijn voor het MKB om de relevante informatie tijdig aan de aanbestedende diensten te verstrekken.

De volgende nationale bepalingen zijn in dit verband vermeldenswaard:

Nationaal recht

In enkele lidstaten, waaronder Nederland, België, Italië en Hongarije, is het aanbestedende diensten niet toegestaan – of zal het aanbestedende diensten in de toekomst niet toegestaan zijn – inschrijvers te verzoeken feiten of gegevens te verstrekken die de aanbestedende dienst gemakkelijk en kosteloos zelf kan controleren in een elektronisch toegankelijke database met authenticatie (bv. bedrijfsgegevens).

²³ Zie met name artikel 44, leden 3 en 4, van Richtlijn 2004/18/EG.

6. PRIJS-KWALITEITVERHOUDING LATEN VOORGAAN OP PRIJS

6.1. Meer kansen creëren voor kwalitatieve oplossingen dankzij de mogelijkheid om opdrachten te gunnen op basis van de economisch meest voordelige inschrijving

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten bieden de mogelijkheid opdrachten te gunnen op basis van de laagste prijs of op basis van de **economisch meest voordelige inschrijving**²⁴. Dankzij deze laatste mogelijkheid kunnen aanbestedende diensten rekening houden met diverse elementen die verband houden met het voorwerp van de opdracht, zoals **de kwaliteit**, de technische waarde, de functionele kenmerken, **de gebruikskosten**, **de rentabiliteit**, de klantenservice en de technische bijstand. Zo krijgen aanbestedende diensten de kans **niet alleen de directe kosten van een aankoop te beoordelen, maar ook de kosten van de levenscyclus**. Deze mogelijkheid is voor ondernemers een stimulans om de aanbestedende dienst echte meerwaarde te bieden en heeft een positieve uitwerking op innovatie, aangezien zij ondernemers stimuleert om betere en duurzamere producten te ontwikkelen. Dit is met name belangrijk voor het MKB, dat een bron van innovaties en belangrijke O&O-activiteiten is.

Om ervoor te zorgen dat bij de gunning van een opdracht rekening wordt gehouden met de kosten van de levenscyclus van de aankoop en dat het criterium van de **economisch meest voordelige inschrijving op een efficiënte en consistente manier wordt toegepast**, moet het personeel van de aanbestedende dienst zo zijn georganiseerd dat de personen die het aangeschafte product uiteindelijk zullen gebruiken, actief betrokken zijn bij de voorbereidingsfase van de aanbestedingsprocedures.

6.2. Meer kansen bieden voor innovatieve oplossingen dankzij de mogelijkheid om technische specificaties op te stellen in termen van prestaties of functionele eisen

Hoewel de richtlijnen inzake overheidsopdrachten de aanbestedende diensten volledig vrij laten om de goederen en diensten in te kopen die aan hun behoeften voldoen, moeten de aanbestedende diensten ervoor waken dat zij de mogelijkheden tot deelname niet beperken voor ondernemingen met nieuwe, innovatieve oplossingen die een betere prijs-kwaliteitverhouding kunnen bieden.

De door de aanbestedende diensten opgestelde technische specificaties moeten de openstelling van overheidsopdrachten voor mededinging mogelijk maken. Daartoe moet het mogelijk zijn inschrijvingen in te dienen waarin de **diversiteit van de commercieel beschikbare technische oplossingen** tot uiting komt. Te dien einde wordt in de richtlijnen inzake overheidsopdrachten bepaald dat de technische specificaties van een opdracht kunnen worden opgesteld in termen van prestaties of functionele eisen²⁵. Dit is een nieuwe benadering in vergelijking met de vroegere richtlijnen, volgens welke de technische specificaties moesten worden opgesteld op basis van normen.

Deze outputgeoriënteerde benadering stelt aanbestedende diensten in staat zich te concentreren op hun feitelijke inkoopbehoeften, namelijk de functionele eisen van een product dat ze zouden willen, maar laat inschrijvers vrij om nieuwe, innovatieve goederen of diensten te ontwikkelen die beter zouden kunnen beantwoorden aan de feitelijke behoefte van

²⁴ Artikel 53, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG en artikel 55, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG.

²⁵ Artikel 23, lid 3, onder b), c) en d), van Richtlijn 2004/18/EG en artikel 34, lid 3, onder b), c) en d), van Richtlijn 2004/17/EG.

de aanbestedende dienst. Deze nieuwe benadering is dus gunstig voor het MKB, en met name voor **innovatieve kleine en middelgrote ondernemingen** die misschien moeilijkheden ondervinden bij het voldoen aan de technische specificaties die door de erkende normalisatie-instituten zijn goedgekeurd, maar die grond- en hulpstoffen produceren, diensten leveren of materialen, methoden of technieken gebruiken met een hoge technische waarde en/of milieuwaarde en in staat zijn te voldoen aan de prestatie-eisen of de functionele eisen die door de aanbestedende diensten zijn vastgesteld. Gelet op de uit de lidstaten ontvangen feedback, kan dit een zeer interessante optie zijn voor gebieden als IT-apparatuur.

Daarnaast bieden de richtlijnen inzake overheidsopdrachten de aanbestedende diensten de mogelijkheid inschrijvers toe te staan varianten voor te stellen. Aangezien de aanbestedende diensten niet altijd beschikken over actuele kennis van goederen en diensten die de markt te bieden heeft, kan het toestaan van varianten ook inschrijvers in de gelegenheid stellen met innovatieve oplossingen naar voren te komen. In dit geval vermelden de aanbestedende diensten die van deze mogelijkheid gebruikmaken, in het bestek aan welke minimumeisen deze varianten ten minste moeten voldoen en hoe zij moeten worden ingediend.

De volgende nationale praktijken zijn in dit verband vermeldenswaard:

Praktijken

Hoewel aanbestedende diensten in het algemeen een goed besef hebben van wat hun behoeften zijn, weten zij niet noodzakelijk wat de meest geschikte beschikbare oplossingen zijn om in deze behoeften te voorzien. In dit opzicht is goede kennis van de markt duidelijk een voordeel. Aanbestedende diensten denken echter gemakkelijk aan reeds bekende leveranciers en producten. Een **beter informatiestroom tussen de aanbestedende diensten en innovatieve kleine en middelgrote ondernemingen** kan daarom helpen. Dit is het doel van het Franse programma (getiteld: "[met]") waarbij ongeveer 20 kleine en middelgrote ondernemingen, in een presentatie van een halve dag, hun innovatieve producten of oplossingen op een bepaald technologisch gebied aan aanbestedende diensten presenteren.

Het Verenigd Koninkrijk, dat een soortgelijke benadering toepast, heeft diverse handleidingen gepubliceerd waarin enkele hulpmiddelen en technieken voor **vroege marktbetrokkenheid** worden beschreven, waaronder oplossingenexploratie, marktonderzoek, marktforming, **evenementen waarbij potentiële inschrijvers een beter inzicht kunnen krijgen in de behoeften van aanbestedende diensten**, het gebruik van websites en vaktijdschriften om komende kansen bekend te maken, de bekendmaking van vooraankondigingen, het organiseren van "ideeënwedstrijden" enz.

Verder bieden de richtlijnen inzake overheidsopdrachten diverse mogelijkheden om O&O en overheidsopdrachten te koppelen.

Meer bepaald kunnen de aanbestedende diensten voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen gebruikmaken van een procedure van gunning door onderhandelingen zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van een opdracht in het Publicatieblad van de Europese Unie, wanneer het producten betreft die uitsluitend voor onderzoek, proefneming, studie of ontwikkeling worden vervaardigd²⁶. Hoewel deze bepaling niet geldt voor de productie in grote hoeveelheden met als doel de commerciële haalbaarheid van het product vast te stellen, levensvatbaarheid te bereiken of O&O-kosten te delgen, kan deze wel een beperkte productie omvatten om de resultaten van veldproeven te incorporeren en te

²⁶ Artikel 31, punt 2), onder a), van Richtlijn 2004/18/EG.

demonstreren dat het product *geschikt* is voor productie of levering in grotere hoeveelheden volgens aanvaardbare kwaliteitsnormen. Afhankelijk van het niveau van de kwalitatieve eisen die door de aanbestedende dienst worden opgelegd vóór de bevestiging van de aankoop van deze "eerste productie", kan deze specifieke "overheidsopdracht voor leveringen" als zodanig legitiem worden beschouwd als een eerste notering waarop de succesvolle inschrijver zich kan beroepen bij volgende "traditionele" aanbestedingsprocedures. Dit kan bijzonder interessant zijn voor kleine en middelgrote ondernemingen die aanzienlijke middelen bestemmen voor O&O.

Een vergelijkbare ruimte om te manoeuvreren bestaat voor opdrachten voor diensten voor onderzoek en ontwikkeling, met uitzondering van opdrachten waarvan de resultaten in hun geheel aan de aanbestedende dienst toekomen voor gebruik ervan in de uitoefening van zijn eigen werkzaamheden, mits de dienstverlening volledig door de aanbestedende dienst wordt beloond²⁷.

Bij het plaatsen van overheidsopdrachten die verder reiken dan de eerder beschreven "beperkte productie of levering", moeten echter de richtlijnen inzake overheidsopdrachten worden toegepast. De recente mededeling over precommerciële inkoop²⁸ en de gids over het omgaan met innovatieve oplossingen in overheidsopdrachten²⁹ bevatten ook nuttige informatie hierover.

7. VOLDOENDE TIJD GEVEN VOOR DE OPSTELLING VAN INSCHRIJVINGEN

Het MKB beschikt doorgaans over weinig of geen specifieke administratieve capaciteit om inschrijvingen op te stellen. De aanbestedende diensten moeten zich hiervan bewust zijn wanneer zij termijnen vaststellen, zodat zij een zo breed mogelijke basis voor mededinging behouden.

De richtlijnen inzake overheidsopdrachten bieden de mogelijkheid vrijwillig **vooraankondigingen** bekend te maken om potentiële inschrijvers in staat te stellen zich voor te bereiden en tijdig in te schrijven op de aangekondigde opdrachten³⁰. **Dit is vooral van belang voor grote en complexe opdrachten waarbij kleine en middelgrote ondernemingen wellicht tijd nodig hebben om partners te zoeken voor het indienen van een gezamenlijke offerte.**

Wanneer aanbestedende diensten gebruikmaken van de mogelijkheid de termijnen te verkorten na de bekendmaking van een vooraankondiging, moeten zij ervoor zorgen dat de vooraankondiging voldoende gedetailleerd is, zodat ondernemers zich daadwerkelijk kunnen voorbereiden op het project.

8. GARANDEREN DAT DE BETALINGEN TIJDIG GESCHIEDEN

De melding door belanghebbenden van moeilijkheden in verband met betalingen door aanbestedende diensten hebben het startsein gegeven voor een algemene herziening van de huidige bepalingen van Richtlijn 2000/35/EG betreffende bestrijding van betalingsachterstand

²⁷ Artikel 16, onder f), van Richtlijn 2004/18/EG en artikel 24, onder e), van Richtlijn 2004/17/EG.

²⁸ COM(2007) 799 van 14.12.2007.

²⁹ SEC(2007) 280.

³⁰ Artikel 35, lid 1, van Richtlijn 2004/18/EG en artikel 41, lid 1, van Richtlijn 2004/17/EG.

bij handelstransacties. De aan de gang zijnde beoordeling van deze richtlijn kan leiden tot een voorstel voor een wijzigingsrichtlijn die de discipline op dit gebied kan vergroten.

Intussen kunnen de lidstaten en de aanbestedende diensten echter al veel doen om de betalingstermijnen te verbeteren. Meer bepaald, aangezien de huidige bepalingen van Richtlijn 2000/35/EG de financiële lasten van het MKB zeker verlichten door te voorzien in een standaardbetalingstermijn van 30 dagen, een standaardrente voor betalingsachterstanden en invorderingsprocedures voor onbetwiste schulden, is het van belang dat deze mogelijkheden ten volle worden benut.

Wat de betaling van onderaannemers betreft, kunnen **de aanbestedende diensten ook clausules in contractuele documenten opnemen om ervoor te zorgen dat hun leveranciers hun onderaannemers tijdig betalen** (zie punt 1.4) en dat betalingen aan de rest van de toeleveringsketen geschieden.

De volgende nationale bepalingen en praktijken zijn in dit verband vermeldenswaard:

Nationaal recht

De Hongaarse wetgeving bepaalt dat de aanbestedende dienst de inschrijver binnen 30 dagen na de prestatie moet betalen. Wanneer wordt vastgesteld dat de inschrijver de opdracht heeft uitgevoerd en dat de aanbestedende dienst niet binnen de termijn heeft betaald, heeft de inschrijver het recht het geld rechtstreeks van de bankrekening van de dienst te halen.

Praktijken

Uit een recent onderzoek in Frankrijk komt naar voren dat aanbestedende diensten de volgende stappen zouden moeten nemen om de problemen als gevolg van een betalingsachterstand te beperken:

- betalingsdocumenten vereenvoudigen, elektronische hulpmiddelen gebruiken;
- betalingen niet opschorten zonder geldige reden;
- **meer gebruik maken van elektronische betalingen;**
- controles vereenvoudigen;
- betalingen niet tot het einde van het jaar uitstellen.

In het Verenigd Koninkrijk zijn overheidsdiensten en hun agentschappen verplicht toezicht te houden op hun betalingen en de resultaten in verslagen van de betrokken dienst of jaarverslagen bekend te maken. De tabel bevat een opsomming, per dienst, van het aantal rekeningen dat binnen 30 dagen, of binnen een andere overeengekomen termijn, na ontvangst van een geldige factuur, zijn betaald. Verder wordt de aanbestedende diensten geadviseerd te overwegen of gespreide of **tussentijdse betalingen** (bv. gekoppeld aan verrichte werkzaamheden) gepast zijn.