

Commissie van Aanbestedingsexperts

Advies 797

1. Waar gaat dit advies over?

- 1.1. Dit advies gaat over een Europese openbare procedure voor een opdracht voor onderhoud aan bomen in het gebied van aanbesteder gedurende een (initiële) periode van 4 jaar. Het gaat om een RAW-beeldbestek.
- 1.2. De brancheorganisatie die ondernemers adviseert bij aanbestedingen in onder meer groenonderhoud en groenvoorzieningen, klaagt allereerst (klachtonderdeel 1) dat geen onafhankelijke klachtafhandeling heeft plaatsgevonden, omdat de klacht van de organisatie is beoordeeld door de bestekschrijver van aanbesteder en niet door een onafhankelijk klachtenmeldpunt.
- 1.3. Daarnaast klaagt de brancheorganisatie in klachtonderdeel 2 dat het door aanbesteder gehanteerde RAW-beeldbestek, waarin kostenbepalende informatie ontbreekt, in strijd is met de verplichte uitgangspunten van de RAW-systematiek, de aanbestedingsbeginselen en de Gids Proportionaliteit. Volgens de brancheorganisatie is het bestek niet kostenhomogeen, is geen sprake van een evenwichtige risicoverdeling, en worden inschrijvers ten onrechte verplicht zelf onderzoek te doen naar kostenbepalende informatie. Ook klaagt de brancheorganisatie dat aanbesteder deze afwijkingen van de RAW-systematiek ten onrechte niet heeft gemotiveerd overeenkomstig Voorschrift 3.9C Gids Proportionaliteit.

2. Hoe luidt dit advies?

- 2.1. Ten aanzien van het eerste klachtonderdeel, dat ziet op de niet onafhankelijke klachtafhandeling, **staakt de Commissie de verdere behandeling van dit onderdeel**. De (vermeend) gebrekkige communicatiewijze waarop een intern klachtenmeldpunt van aanbesteder omgaat met een klacht, kan op grond van haar reglement niet worden gezien als een handelen of nalaten dat binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt.
- 2.2. Het tweede klachtonderdeel acht de Commissie, voor zover dit ziet op de gestelde schending van de uitgangspunten van de RAW-systematiek, op grond van de beginselen van het aanbestedingsrecht **gegrond**. De Commissie ziet af van een beoordeling van de stelling van de brancheorganisatie in dit onderdeel dat aanbesteder de afwijking van de RAW-systematiek wegens schending van deze uitgangspunten had moeten motiveren overeenkomstig Voorschrift 3.9C Gids Proportionaliteit.
 - 2.2.1. Omdat de Commissie bij haar beoordeling de RAW-systematiek als feitelijk en inhoudelijk vertrekpunt neemt, de onderhavige klacht betrekking heeft op een beeldbestek dat volgens deze systematiek is ingericht én uit de stukken en standpunten van partijen blijkt dat over de toepassing en betekenis van deze systematiek in dit geval onduidelijkheid bestaat, ziet de Commissie aanleiding eerst een nadere toelichting te geven op de werking en opzet van de RAW-systematiek. De Commissie zal daarom eerst in paragraaf 5.13 en verder ingaan op deze systematiek, voordat zij de klacht inhoudelijk zal beoordelen.

2.2.2. De Commissie is allereerst van oordeel dat aanbestede, door het fundamentele uitgangspunt van kostenhomogeniteit te veronachtzamen, onvoldoende transparant heeft gemaakt welke werkzaamheden per eenheid zijn verlangd en onvoldoende heeft gewaarborgd dat inschrijvers op basis van gelijke uitgangspunten inschrijven. Daarnaast heeft aanbestede, in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, het risico dat voortvloeit uit de in dit geval bestaande onzekerheid over de invulling van de opdracht niet bij zichzelf belegd, terwijl dit risico in dit geval bij aanbestede behoort te liggen nu hij dit risico het beste kan beheersen. Bovendien heeft aanbestede, eveneens in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, onevenredige inspanningen en kosten van inschrijvers verlangd die in dit geval niet in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht en bovendien vermijdbaar waren. Tot slot ziet de Commissie af van een definitief oordeel over de stelling van de brancheorganisatie in dit onderdeel dat aanbestede in strijd met Voorschrift 3.9C Gids, de RAW-systematiek niet integraal heeft toegepast en deze afwijking had moeten motiveren. De Commissie kan niet vaststellen dat de Standaard RAW Bepalingen en bijgevolg de RAW-systematiek paritair zijn opgesteld overeenkomstig Voorschrift 3.9C, en vraagt zich bovendien in het kader van proportionaliteit af of de systematiek voldoende toegankelijk en beschikbaar is voor alle inschrijvers.

3. Wat is de achtergrond?

- 3.1. Aanbestede, een gemeente, heeft op 3 juni 2025 op TenderNed een Europese openbare procedure aangekondigd voor een opdracht voor het onderhoud aan bomen in het gebied van aanbestede gedurende de periode van 2025-2029. Op de opdracht zijn het Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW 2016), de Standaard RAW Bepalingen 2020, en de Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken 2012 (UAV 2012) van toepassing. Het gaat om een RAW-beeldbestek.
- 3.2. Namens een aantal ondernemingen heeft een brancheorganisatie, een onafhankelijk adviesorgaan dat ondernemers adviseert bij aanbestedingen in onder meer groenonderhoud en -voorzieningen (hierna: de brancheorganisatie), op 25 juli 2025 een klacht ingediend bij de klachtencoördinator van aanbestede.
- 3.3. Op verzoek van aanbestede heeft de bestekschrijver van aanbestede op 22 augustus 2025 op de klacht gereageerd, en de brancheorganisatie bericht dat de aanbesteding zal worden voortgezet.
- 3.4. Op 28 augustus 2025 heeft de brancheorganisatie aanbestede verzocht de klacht alsnog te laten behandelen door een onafhankelijke klachtencommissie, en niet door de bestekschrijver zoals in dit geval.
- 3.5. Uit de haar overgelegde stukken begrijpt de Commissie dat de aanbestede niet op het bovengenoemde verzoek van de brancheorganisatie heeft gereageerd.
- 3.6. De brancheorganisatie heeft op 3 september 2025 een klacht bij de Commissie ingediend.
- 3.7. Aanbestede heeft de Commissie geen inhoudelijke reactie gegeven op de betreffende klacht.

4. Wat zijn de standpunten van partijen?

De brancheorganisatie namens meerdere ondernemers

- 4.1. De brancheorganisatie is van mening dat het door aanbesteder gehanteerde beeldbestek, waarin kostenbepalende informatie ontbreekt, in strijd is met een aantal verplichte uitgangspunten van de RAW-systematiek, de aanbestedingsbeginselen en de Gids Proportionaliteit. De brancheorganisatie meent bovendien dat aanbesteder deze afwijking van de RAW-systematiek had moeten motiveren.
- 4.2. Daarnaast klaagt de brancheorganisatie dat er, onder meer in strijd met de ministeriële 'Handreiking Klachtafhandeling bij Aanbesteden', geen onafhankelijke klachtafhandeling heeft plaatsgevonden. De klacht is beoordeeld door de bestekschrijver van aanbesteder, waardoor van een onafhankelijke beoordeling geen sprake kan zijn.

Aanbesteder

- 4.3. Aanbesteder stelt bij monde van de opsteller van diens bestek dat er vanuit CROW, de kennisorganisatie voor infrastructuur, openbare ruimte, verkeer en vervoer die onder meer de RAW-bestekken beheert, geen bezwaren zijn tegen het opstellen en uitwerken van beeldbestekken, mits deze juist worden toegepast. Aanbesteder meent dat hij het beeldbestek juist heeft toegepast. Bovendien is gebleken dat er veel marktinteresse is voor het bestek.
- 4.4. De verschillende door de brancheorganisatie en aanbesteder ingenomen standpunten en argumenten in deze klacht heeft de Commissie samengevat en zullen hieronder worden besproken.

5. Hoe beoordeelt de Commissie deze klacht?

Vooraf

- 5.1. De Commissie constateert dat de klacht van de brancheorganisatie uit twee onderdelen bestaat die de Commissie als twee afzonderlijke klachtonderdelen zal behandelen. De klacht betreffende de niet onafhankelijke behandeling van de door de brancheorganisatie ingediende klacht zal de Commissie als klachtonderdeel 1 behandelen. De klacht betreffende de gestelde strijdigheid van het gehanteerde beeldbestek met de uitgangspunten van de RAW-systematiek en de aanbestedingsbeginselen, zal de Commissie als klachtonderdeel 2 behandelen.
- 5.2. De brancheorganisatie heeft het tweede klachtonderdeel onderbouwd met een vijftal argumenten, te weten: (1) Gebrek aan kostenhomogeniteit, (2) Risicoverdeling ten nadele van inschrijvers, (3) Geen onderzoeksverplichting naar kostenbepalende informatie, (4) Onjuiste toepassing resultaatsverplichting bij gehanteerde hoofdcode uit de Standaard RAW Bepalingen, (5) Afwijking RAW-systematiek had moeten worden gemotiveerd. De Commissie zal deze argumenten in haar advies betrekken met uitzondering van het vierde argument dat ziet op de toepassing van de RAW-systematiek zelf.

Klachtonderdeel 1: geen onafhankelijke klachtbehandeling

De brancheorganisatie namens een aantal ondernemers

- 5.3. Op 25 juli heeft de brancheorganisatie zijn klacht kenbaar gemaakt bij de klachtcoördinator van aanbesteder, conform hetgeen daarover is bepaald in paragraaf 6.3.4 van de inschrijvingsleidraad. Aanbesteder heeft vervolgens ondernemer X, de opsteller van het betreffende bestek, gevraagd een inhoudelijke reactie te geven op de klacht. Ondernemer X heeft desgevraagd op 22 augustus namens aanbesteder een reactie gegeven op de klacht. De brancheorganisatie stelt dat de

reactie van een opsteller van het bestek niet gezien kan worden als een onafhankelijke klachtafhandeling. Volgens de brancheorganisatie moet een klacht in behandeling worden genomen door een onafhankelijke klachtencommissie. Nu dit niet is gebeurd is volgens de brancheorganisatie niet alleen sprake van strijdigheid met de klachtenregeling zoals geformuleerd in artikel 6.3.4 van de Inschrijvingsleidraad maar ook met de ministeriële 'Handreiking Klachtafhandeling bij aanbesteden'.

Aanbesteder

- 5.4. Uit de haar overgelegde stukken begrijpt de Commissie dat aanbesteder niet op deze klacht heeft gereageerd.

Beoordeling Commissie

- 5.5. De Commissie **staakt de behandeling** van klachtonderdeel 1 en onderbouwt dit als volgt.
- 5.6. Artikel 1 sub c van het reglement van de Commissie definieert het begrip "klacht" als volgt: 'Een uiting van ongenoegen van een partij over het handelen of het nalaten van een andere partij voor zover dat handelen of nalaten binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt.'
- 5.7. De Commissie overweegt dat de (vermeend) gebrekkige communicatiewijze waarop een intern klachtenmeldpunt van aanbesteder omgaat met een klacht die bij aanbesteder is ingediend als een handelen of nalaten van die aanbestedende dienst kwalificeert maar niet kan worden gezien als een handelen of nalaten dat binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt (zie Advies 197, overweging 5.2, Advies 242, overweging 5.8, Advies 287, overweging 5.7, Advies 388, overweging 5.4, Advies 409, overweging 6.8, Advies 426-I, overweging 5.4, Advies 451, overweging 5.6, Advies 467, overweging 5.3, Advies 482, overweging 5.5, Advies 525, overweging 5.3.1 en Advies 742, overweging 5.20).

Overweging ten overvloede

- 5.8. In het licht van de op handen zijnde wettelijke verplichting voor aanbestedende diensten tot het instellen van een klachtenloket (Kamerstukken II, 2025/2026, 36874, nr. 2), beveelt de Commissie aanbestedende diensten aan kennis te nemen van de Handreiking Klachtafhandeling bij aanbesteden van januari 2022 (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Publicatie-nr. 1121-101, gepubliceerd 15 februari 2022), dat handvatten biedt voor het inrichten van een klachtenloket voor het behandelen van klachten over aanbestedingen. De Commissie raadt aanbestedende diensten nadrukkelijk aan een klacht te laten behandelen door een persoon die deskundig is op het gebied van aanbesteden en niet betrokken is geweest bij de aanbestedingsprocedure waar de klacht betrekking op heeft.

Klachtonderdeel 2: Inrichting RAW-beeldbestek in strijd met het aanbestedingsrecht?

De brancheorganisatie namens een aantal ondernemers

- 5.9. De brancheorganisatie stelt dat het door aanbesteder gehanteerde RAW-beeldbestek, waarin kostenbepalende informatie ontbreekt, in strijd is met een aantal verplichte uitgangspunten van de RAW-systematiek, de aanbestedingsbeginselen en de Gids Proportionaliteit. Het gaat volgens de brancheorganisatie om een schending van de volgende uitgangspunten: kostenhomogeniteit, evenwichtige

risicoverdeling en het feit dat er op grond van de uitgangspunten geen verplichting bestaat om als opdrachtnemer zelf onderzoek te doen naar kostenbepalende informatie. Bovendien stelt de brancheorganisatie dat aanbesteder de bovengenoemde afwijkingen van de RAW-systematiek had moeten motiveren op grond van Voorschrift 3.9C Gids Proportionaliteit.

Aanbesteder

- 5.10. Aanbesteder stelt bij monde van de opsteller van diens RAW-bestek dat er vanuit CROW geen bezwaren zijn tegen het opstellen en uitwerken van beeldbestekken, mits deze juist worden toegepast. Aanbesteder meent dat hij het beeldbestek juist heeft toegepast en heeft aangescherpt op hetgeen kostenbepalend is. Volgens aanbesteder zijn veel aannemers het niet eens met de brancheorganisatie, hetgeen ook blijkt uit de grote belangstelling voor deze aanbesteding voor boomonderhoud.

Beoordeling Commissie

- 5.11. De Commissie acht de klacht van de brancheorganisatie in dit klachtonderdeel die ziet op **de schending van de uitgangspunten van de RAW-systematiek grond**: (1) Aanbesteder heeft, door het fundamentele uitgangspunt van kostenhomogeniteit te veronachtzamen, onvoldoende transparant gemaakt welke werkzaamheden per eenheid zijn verlangd en onvoldoende gewaarborgd dat inschrijvers op basis van gelijke uitgangspunten inschrijven; (2) Aanbesteder heeft, in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, het risico dat voortvloeit uit de in dit geval bestaande onzekerheid over de invulling van de opdracht niet bij zichzelf belegd, terwijl dit risico in dit geval bij aanbesteder behoort te liggen nu hij dit risico het beste kan beheersen; (3) Aanbesteder heeft, in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, onevenredige inspanningen en kosten van inschrijvers verlangd die in dit geval niet in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht en bovendien vermijdbaar waren. Tot slot **ziet de Commissie af van een definitief oordeel over de stelling** van de brancheorganisatie in dit onderdeel **dat** aanbesteder in strijd met Voorschrift 3.9C Gids **de RAW-systematiek niet integraal heeft toegepast en deze afwijking had moeten motiveren**. De Commissie kan niet vaststellen dat de Standaard RAW Bepalingen en bijgevolg de RAW-systematiek paritair zijn opgesteld overeenkomstig Voorschrift 3.9C, en vraagt zich in het kader van proportionaliteit af of de systematiek voldoende toegankelijk en beschikbaar is voor alle inschrijvers.

Vooraf

- 5.12. Omdat de Commissie op grond van artikel 1 onder c van haar reglement uitsluitend klachten over een handelen of nalaten van een andere partij voor zover het gestelde handelen of nalaten binnen de werkingssfeer van de Aanbestedingswet 2012 valt, zal de Commissie de klacht in dit onderdeel toetsen aan de aanbestedingsrechtelijke beginselen. De Commissie neemt daarbij het RAW-beeldbestek, in samenhang met de door de brancheorganisatie gestelde afwijkingen van de RAW-systematiek, als feitelijk en inhoudelijk vertrekpunt.

Toelichting RAW-systematiek

- 5.13. De klacht van de brancheorganisatie hangt nauw samen met de toepassing van RAW-systematiek door aanbesteder. De Commissie zal daarom voor een goed begrip van het advies de RAW-systematiek toelichten.
- 5.13.1. De RAW-systematiek (Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegbouw) is een *gestandaardiseerde methode voor het opstellen van bestekken en contracten*, die ook wordt toegepast in de groensector. Het werk en de daarbij

behorende randvoorwaarden zijn, volgens CROW, daarin duidelijk en eenduidig geformuleerd, zodat deze niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. De standaardisatie voorkomt interpretatieverschillen en conflicten. Iedereen spreekt dezelfde taal en gebruikt dezelfde begrippen. Daarnaast voorziet de systematiek in een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden, risico's en bevoegdheden tussen opdrachtgever en aannemer. De standaardisatie heeft tot doel dat het voor opdrachtgevers mogelijk maakt offertes beter te vergelijken en budgetten nauwkeuriger op te stellen, en voor aannemers de calculatie en inschrijving te vereenvoudigen.

- 5.13.2. De RAW-systematiek bestaat onder meer uit: (1) UAV (Uniforme Administratieve Voorwaarden) met standaard contractvoorwaarden waaronder bepalingen over meer- en minderwerk, verantwoordelijkheden, aansprakelijkheid, betalingen en geschillen; (2) Standaard RAW Bepalingen met juridische, administratieve en technische voorwaarden waaronder technische eisen, normen, meet- en verrekenmethoden voor de verschillende werkzaamheden; (3) RAW-catalogus met resultaatbeschrijvingen, een digitale kaartenbak met van tevoren uitgewerkte bestekposten die als (per categorie opgedeelde) legoblokken kunnen worden gebruikt om het bestek samen te stellen. Elke resultaatsbeschrijving in de catalogus is gekoppeld aan de corresponderende technische bepalingen in de Standaard RAW Bepalingen (eerste twee cijfers van de code). De (hoofdstuk)indeling van het RAW-bestek is ook standaard. In deel 2.2 van het RAW-bestek staat in de zogeheten beschrijvende hoeveelhedenstaat (het gedetailleerde overzicht met de uit te voeren werkzaamheden) de nadere beschrijving (technische uitwerking) van het werk in de vorm van bestekposten, waarbij per bestekpost zowel de aard van het werk als de hoeveelheid en eenheid zijn gespecificeerd.
- 5.13.3. De systematiek kent de volgende *uitgangspunten* die bij het opstellen van het RAW-bestek in acht moeten worden genomen: van toepassing zijn 'De Uniforme Algemene Voorwaarden voor de uitvoering van werken en van technische installatiewerken' (de UAV); gelijkwaardigheid van contractpartijen; duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden; duidelijke en eenduidige bestekinformatie; uitvoeringsvrijheid van de aannemer; nagenoeg kostenhomogene bestekposten; en, betaling naar productie.
- 5.13.4. Een bestek volgens de RAW-systematiek strekt er onder meer toe *de opdracht nader te specificeren door deze op te delen in bestekposten*. Iedere bestekpost in de beschrijvende hoeveelhedenstaat in deel 2.2 van het bestek bevat een tot stand te brengen onderdeel van een werk met een nadere beschrijving van de daarop betrekking hebbende activiteiten. Dit leidt tot een gedetailleerd bestek met een groot aantal bestekposten. Van elke bestekpost kan een prijs worden vastgesteld. Hiermee wordt beoogd de transparantie en onderlinge vergelijkbaarheid van inschrijvingen te waarborgen.
- 5.13.5. De nadere beschrijving van de activiteiten in een bestekpost vindt plaats aan de hand van gestandaardiseerde resultaatsbeschrijvingen uit de RAW-catalogus. Deze leggen vast *wat* moet worden bereikt (resultaatsverplichting), niet *hoe* dit wordt gerealiseerd. Resultaatsbeschrijvingen zijn kenmerkend voor alle RAW-bestekken. Reden voor het kiezen van resultaatbeschrijvingen is dat deze direct aansluiten bij de kernuitgangspunten van de systematiek: heldere taakafbakening, uitvoeringsvrijheid en betaling naar productie. Dit borgt de gelijkwaardigheid van partijen en de uitvoeringsvrijheid van ondernemer. Bovendien ontstaan door gestandaardiseerde resultaatbeschrijvingen kostenhomogene en goed vergelijkbare bestekposten (zie hierna).
- 5.13.6. Iedere bestekpost moet nagenoeg *kostenhomogeen* zijn, dat wil zeggen dat de prijs per eenheid (zoals week, stuks, m², uur of keer) voor de gehele bij de

bestekpost behorende hoeveelheid nagenoeg gelijk is. Dit waarborgt dat de post goed meetbaar en controleerbaar is en dat meer- en minderwerk wordt verrekend tegen dezelfde eenheidsprijs. Iedere bestekpost bevat de relevante kostenbeïnvloedende omstandigheden in de vorm van gestandaardiseerde resultaatsbeschrijvingen (zie 5.13.5 hierboven), zodat ondernemer de kosten correct kan inschatten en een constante eenheidsprijs kan hanteren. Indien activiteiten verschillen in aard of kostenstructuur, of op basis van verschillende eenheden worden afgerekend, dienen deze in afzonderlijke bestekposten te worden opgenomen.

- 5.13.7. Van kostenhomogeniteit is bijvoorbeeld geen sprake wanneer bij grondwerk ten behoeve van een ophoging van de grond, binnen één bestekpost ontgravingen van 0,40 m en 4,00 m worden gecombineerd (grond die moet wijken voor de nieuwe ophogingslaag). Een ontgraving van 0,40 m betreft in de GWW-sector een kleinschalig project en brengt andere kosten met zich mee dan een ontgraving van 4,00 m, die als een middelgroot werk wordt aangemerkt. Dit verschil blijkt onder meer uit het benodigde materieel: waar een minigraver en kruiwagen volstaan bij een kleinschalig werk, is voor een middelgroot werk bijvoorbeeld een midi-graver vereist, met bijbehorende hogere kosten.
- 5.13.8. Als in het bestek bij een bestekpost een hoeveelheid is vermeld en aannemer daarbij een prijs per eenheid opgeeft, is sprake van een resultaatsverplichting. De aannemer moet het werk opleveren in de staat die overeenkomt met de resultaatsbeschrijvingen in het bestek voor de prijs die hij in het inschrijvingsbiljet daarvoor heeft opgenomen. Elke resultaatsverplichting wordt tijdens de uitvoering van het werk afzonderlijk geadmistreerd en betaalbaar gesteld of verrekend.
- 5.13.9. Binnen de RAW-systematiek bestaan twee hoofdbestekvormen: *het reguliere/traditionele RAW-bestek* voor eenmalige projecten en *de RAW-raamovereenkomst* voor terugkerende werkzaamheden. De klacht van de brancheorganisatie betreft in deze zaak een regulier RAW-bestek, meer specifiek een RAW-beeldbestek. Een *RAW-beeldbestek* is geen aparte bestekvorm, maar een traditioneel RAW-bestek met resultaatsverplichtingen voor onderhoud van de openbare ruimte op basis van beeldkwaliteitseisen. Kenmerkend voor een RAW-beeldbestek is dat niet wordt voorgeschreven welke onderhoudswerkzaamheden moeten worden uitgevoerd en met welke frequentie en omvang deze moeten plaatsvinden, maar uitsluitend welk zichtbaar resultaat moet zijn bereikt, bijvoorbeeld dat verhardingen onkruidvrij zijn overeenkomstig een bepaalde beeldkwaliteit. Het resultaat wordt gemeten aan de hand van vier kwaliteitsniveaus (A, B, C en D), uitgewerkt in beeldmeetlatten: fotoseries waarin deze niveaus per object zijn omschreven en gevisualiseerd, inclusief minimumeisen. De fotoseries hebben slechts een ondersteunende functie en maken geen onderdeel uit van het bestek. Beeldmeetlatten zijn opgenomen in de Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte 2023 van CROW. De RAW-systematiek blijft bij een beeldbestek onverkort van toepassing: elke bestekpost bevat een kostenhomogene, meetbare resultaatsverplichting, gebaseerd op de RAW-catalogus en uitgewerkt met technische bepalingen uit de Standaard RAW Bepalingen.
- 5.13.10. Zowel een traditioneel RAW-bestek als een RAW-beeldbestek bevat *resultaatsverplichtingen*: in beide gevallen wordt vastgelegd welk resultaat moet worden bereikt, niet hoe dit door de opdrachtnemer moet worden gerealiseerd. Het onderscheid tussen beide bestekken zit in de wijze waarop het te bereiken resultaat wordt omschreven. In een traditioneel bestek wordt per bestekpost weliswaar omschreven welke werkzaamheden moeten worden uitgevoerd, hetgeen de indruk kan wekken dat slechts sprake is van een inspanningsverplichting. Door aan deze werkzaamheden in de beschrijvende hoeveelhedenstaat echter een eenheid (bijvoorbeeld 'm²', 'm³', 'm', 'keer' of 'uur') én hoeveelheid te koppelen, is alsnog sprake van een resultaatsverplichting. Zo leidt de werkzaamheid 'herbestraten van betontegels', gekoppeld aan de eenheid 'm²' en een hoeveelheid van 400, tot de

(resultaats)verplichting om daadwerkelijk 400 m² te herbestraten. Aannemer blijft daarbij vrij in de wijze van uitvoering, met name in de inzet van materieel, de werkvolgorde en de planning. In een RAW-beeldbestek daarentegen wordt het vereiste resultaat direct per bestekpost omschreven in de vorm van een continu te handhaven zichtbaar eindbeeld, bepaald aan de hand van beeldkwaliteitseisen en kwaliteitsniveaus (beeldmeetlatten). Omdat niet, zoals bij een traditioneel RAW-bestek, werkzaamheden worden voorgeschreven, heeft de aannemer in geval van een beeldbestek een grotere vrijheid bij de keuze van de wijze waarop het vereiste eindbeeld wordt bereikt en onderhouden. Zowel bij een traditioneel bestek als bij een beeldbestek geldt echter dat het voorgeschreven resultaat moet worden bereikt en in stand gehouden, bij gebreke waarvan sancties kunnen worden opgelegd.

5.13.11. Het bovenstaande maakt duidelijk dat de opdracht in een traditioneel RAW-bestek anders (nader) wordt gespecificeerd dan in een RAW-beeldbestek. In een traditioneel bestek worden per bestekpost de verschillende werkzaamheden waaruit de opdracht bestaat tot in detail beschreven, gekoppeld aan een eenheid en hoeveelheid. In een beeldbestek worden de werkzaamheden daarentegen niet per bestekpost uitgewerkt, maar gespecificeerd aan de hand van objectkenmerken (zoals boomhoogteklasse, onderhoudsfase en -toestand, bereikbaarheid), werksoort (bijvoorbeeld onderhouds- of begeleidings snoei) en het te handhaven eindbeeld (kwaliteitsniveau met beeldmeetlat). De grotere uitvoeringsvrijheid van aannemer in een beeldbestek neemt niet weg dat de opdracht voldoende duidelijk moet zijn gespecificeerd, zodat voor inschrijvers duidelijk is welke prestaties worden verlangd. Ook in een RAW-beeldbestek moeten de opdracht en de daarbij behorende resultaatsverplichtingen daarom overeenkomstig de RAW-systematiek voldoende gedetailleerd worden uitgewerkt. Uitgangspunt is immers duidelijke en eenduidige bestek informatie. Deze uitwerking behoort in de beschrijvende hoeveelhedenstaat te worden opgenomen, en niet in bijvoorbeeld een bestekstekening die slechts aanvullende informatie mag bevatten. Het specificeren van de opdracht in een beeldbestek beperkt de uitvoeringsvrijheid van een aannemer niet, maar verduidelijkt slechts de inhoud en omvang van de opdracht. Een aannemer kan in geval van een opdracht voor boomonderhoud zodoende nog steeds zelf de snoei-route en snoeivolgorde bepalen.

5.13.12. Bestekposten die bij elkaar horen kunnen worden gebundeld tot één resultaatsverplichting met één betalingsniveau. Hiervoor geldt dat de hoeveelheid werkzaamheden die moeten worden verricht om aan de resultaatsverplichting te voldoen tot een kostenhomogene prijs kunnen leiden en meetbaar zijn. Bundeling kan plaatsvinden naar materieel (bijvoorbeeld ontgraven, vervoeren en verwerken van grond) of naar product (met bijvoorbeeld als product 'het gereedkomen van een funderingsloof' waarvoor verschillende onderliggende werkzaamheden moeten worden verricht zoals ontgraven, bewerken, aanbrengen en aanvullen). Een materieelgerichte of productgerichte resultaatsverplichting veronderstelt dat de gebundelde werkzaamheden inhoudelijk samenhangen, in tijd op elkaar aansluiten en gezamenlijk één kostenhomogeen geheel vormen. Dit laat de uitvoeringsvrijheid van een aannemer onverlet, terwijl het gereedkomen van het product leidt tot een logische en evenwichtige betaalstroom.

Toetsingskader

5.14. De Commissie betreft bij haar oordeel het volgende aanbestedingsrechtelijke toetsingskader.

5.15. Uitgangspunt is dat een aanbestedende dienst de vrijheid toekomt om de uitvraag in een aanbesteding en de voorwaarden van die aanbesteding te bepalen. De grenzen van die vrijheid worden bepaald door de Aanbestedingswet 2012, de Gids

Proportionaliteit en de fundamentele beginselen van aanbestedingsrecht voor zover die daarin niet zijn opgenomen (zie voorzieningenrechter Rechtbank Noord-Holland, 14 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3274, ro. 5.1).

- 5.16. Op grond van artikel 1.8 Aw 2012 dient een aanbesteder ondernemers op gelijke en niet-discriminerende wijze te behandelen. Het beginsel van gelijke behandeling van de inschrijvers beoogt de ontwikkeling van een gezonde en daadwerkelijke mededinging tussen de aan een overheidsopdracht deelnemende ondernemingen te bevorderen en vereist dat alle inschrijvers bij het opstellen van het in hun offertes gedane voorstel dezelfde kansen krijgen. Het betekent zodoende dat voor deze offertes voor alle mededingers dezelfde voorwaarden moeten gelden ((HvJ EG 29 april 2004, C-496/99 *Succhi di Frutta*, r.o. 110).
- 5.17. Uit het gelijkheidsbeginsel vloeit het transparantiebeginsel voort dat in 1.9 Aw 2012 is neergelegd: een aanbesteder dient transparant te handelen. De verplichting voor een aanbesteder om transparant te handelen heeft tot doel om elk favoritisme en willekeur uit te sluiten. Het impliceert dat alle voorwaarden en modaliteiten van de gunningsprocedure in het aanbestedingsbericht of in het bestek worden geformuleerd op een duidelijke, precieze en ondubbelzinnige wijze, opdat, enerzijds, alle behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijvers de juiste draagwijdte kunnen begrijpen en zij deze op dezelfde manier interpreteren, en, anderzijds, de aanbestedende dienst in staat is om metterdaad na te gaan of de offertes van de inschrijvers beantwoorden aan de criteria welke op de betrokken opdracht van toepassing zijn. (HvJ EG 29 april 2004, C-496/99 *Succhi di Frutta*, r.o. 111).
- 5.18. Op grond van artikel 1.10 lid 1 Aw 2012 moeten de eisen, voorwaarden en criteria die aan de inschrijvers en de inschrijvingen worden gesteld in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht.
- 5.18.1. In de Memorie van Toelichting bij artikel 1.10 Aw 2012 (zie MvT, Kamerstukken II, 2009/10, 32440, nr. 3, p. 52-53) staat onder meer het volgende:

`(...)

Het tweede lid maakt duidelijk waar de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf met het oog op de naleving van het eerste lid in ieder geval acht moet slaan. Maar ook ten aanzien van andere aspecten dan genoemd in het tweede lid kan een ondernemer, uiteraard gemotiveerd, aanvoeren dat een eis, voorwaarde of criterium niet in redelijke verhouding staat tot het voorwerp van de opdracht en zal de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf het tegendeel moeten aantonen. (...)
- 5.19. Op grond van artikel 1.10 lid 4 Aw 2012 moet een aanbestedende dienst de voorschriften uit de Gids Proportionaliteit toepassen of een afwijking daarvan motiveren in de aanbestedingsstukken.
- 5.20. Voorschrift 3.9 A Gids Proportionaliteit luidt als volgt: 'De aanbestedende dienst alloceert het risico bij de partij die het risico het best kan beheersen of beïnvloeden.'
- 5.20.1. Zoals de Commissie eerder heeft overwogen in haar Adviezen 40, 41 en 331, gaat zij ervan uit dat met het begrip "risico" in Voorschrift 3.9 A wordt bedoeld: het risico dat zich een gebeurtenis voordoet die tot schade leidt.
- 5.20.2. In de Gids Proportionaliteit is in de toelichting bij Voorschrift 3.9 A bepaald:

'Waar horen de verschillende risico's die in een opdracht besloten zitten, te liggen? Alloceer het risico bij de partij die het risico het best kan beheersen en/of beïnvloeden, hetzij de aanbestedende dienst hetzij de inschrijver.

Bij de risico-afweging moeten de volgende aspecten worden betrokken:
- de kans dat een risico zich verwezenlijkt en
- de gevolgen van de omstandigheid dat een risico zich verwezenlijkt.

Het bij een inschrijver neerleggen van een niet of nauwelijks voorzienbaar risico dat zich slechts in uitzonderlijke gevallen voordoet alsmede van een risico met in potentie effecten die de continuïteit van de leverancier kunnen of zullen ondermijnen is eerder disproportioneel dan een redelijkerwijs voorzienbaar risico met geringe of overzienbare effecten. Is het risico voor een van beide partijen in redelijkheid/onder reële voorwaarden verzekeraar (let op: Een veel gehoorde misvatting is dat alles verzekeraar is. Dit is niet het geval. Daarbij moet worden bedacht dat indien er een verzekering op de markt beschikbaar is, niet altijd betekent dat ook alle risico's onder die verzekering gedekt zijn. Met name garantieverplichtingen, boetes of vrijwaringen zijn in de regel onverzekerbaar.)'

5.21. In Voorschrift 3.9 C Gids Proportionaliteit is bepaald: 'In gevallen waarin voor een bepaalde soort overeenkomst contractmodellen of algemene voorwaarden bestaan die paritair zijn opgesteld, past de aanbestedende dienst deze integraal toe.'

5.21.1. In de Gids Proportionaliteit is in de toelichting bij Voorschrift 3.9 A onder meer bepaald:

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

Relevante aanbestedingsstukken

5.22. De Commissie geeft in het onderstaande de voor dit klachtonderdeel relevante passages uit de aanbestedingsstukken weer.

5.22.1. In Hoofdstuk 2 van de Inschrijvingsleidraad van 3 juni 2025 met als titel 'Voorwerp van de opdracht' staan de volgende paragrafen:

'2.1 Motivering bestekskeuze

[Aanbesteder] wil als regiegemeente het snoei-beheer van de bomen volledig in handen geven van een aannemer. Deze moet met zijn kennis het snoei-beeld op een vastgesteld kwaliteitsniveau brengen en houden. De gemeente is op zoek naar een partner die haar kennis en kunde in wil zetten om de gemeente hierbij te helpen. Zij stelt voor de aannemer een actueel overzicht beschikbaar van de onderhoudstoestand van de bomen. Daarbij zijn alle kenmerken beschikbaar die nodig zijn om een calculatie op te stellen. Zij vraagt aan de aannemer hoe hij deze dienst uit gaat voeren (kwaliteitsonderdeel van de BKPV) en wat de kosten hiervoor zijn (prijscomponent BKPV).

2.2 Beschrijving

2.1.1 Naam van de opdracht

De aanbestedende dienst noemt deze opdracht: "RAW bestek Onderhoud bomen, 2025-2029" in de gemeente [Naam aanbesteder].

2.1.2.3 Documenten bij de overeenkomst

De overeenkomst bestaat uit de volgende documenten in volgorde van belangrijkheid:

1. Nota('s) van inlichtingen;
2. Het bestek met besteknummer 25-171054;

2.1.3 Beschrijving van de opdracht

De werkzaamheden bestaan in hoofdzaak uit:

- a. Beheersing snoeibeeld bomen;
- b. Beheersing zorgplicht voor bomen;
- c. Werkzaamheden in het kader van de Wet natuurbescherming;
- d. Het toepassen van verkeersmaatregelen.

(...)

Een beschrijving van de werkzaamheden is opgenomen in het bijgevoegde 'RAW bestek Onderhoud bomen 2025-2029' in de gemeente [Naam aanbesteder].

5.22.2. In het RAW-bestek van 28 mei 2025 staat het volgende:

(..)

1. Algemeen

(...)

04 Algemene beschrijving

De werkzaamheden bestaan in hoofdzaak uit:

- a. Beheersing snoeibeeld bomen;
- b. Registreren uitgevoerd werk;
- c. Werkzaamheden in het kader van de Wet natuurbescherming;
- d. Toepassen van verkeersmaatregelen.

(...)

2. Beschrijving

2.1 Algemene gegevens

02 Tekeningen

Om een indruk te krijgen van het bomenbestand van [Aanbesteder] stelt de opdrachtgever een shape en excel bestand beschikbaar:

- 1. Shapefile, [boombestand aanbesteder]
- 2. Excelbestand, [boombestand aanbesteder}

2.2 Nadere beschrijving

(...)

| BE- STEKS- POST- NUMMER | CATALOGUSNUMMER | | | | | | OMSCHRIJVING | EE N- HEI D | HOEVEEL- HEID RE- SULTAATS- VERPLICHTING | HOEVEELHEID TER INLICHTING |
|----------------------------------|-----------------|----------|---|---|---|---|---|----------------------|---|----------------------------------|
| | HOOFD- CODE | DEFICODE | 1 | 2 | 3 | 4 | | | | |
| 1 | | | | | | | ONDERHOUD BOMEN | | | |
| 100 | | | | | | | ONDERHOUDSTOESTAND EN ZORGPLICHT BOMEN | | | |
| 100010 | 51589 | | | | | | Beheersing boombeeld en zorgplicht | week | 220,00 | N |
| | 9 | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | |
|--------|------------|---|---|---|---|--|-------------|--|------------------------|
| 100011 | 51554 1 | 1 | | | | Beheersen snoeitoestand. Te onderhouden areaal: Alle individueel te beheren straat en laanbomen, inclusief individueel te beheren bomen in bosplantsoen, sportparken, etc. in de gemeente [Naam aanbesteder]. Zie hiervoor bijgeleverde shapefile en excelbestand. Gekandalaberde bomen worden beheerd conform bijlage 3 Vormbomen beheer. Overige vormbomen zoals knot-, lei- en haagbomen worden door derde onderhouden. Kwaliteitsniveau C Inclusief vastleggen en actualiseren van gegevens met betrekking tot onderhoudstoestand, uitgevoerde werkzaamheden en boomveiligheidscontrole Exclusief uitvoeren naderonderzoek attentie- en risicobomen. Rapportage digitaal aanleveren in GeoVisia Inclusief gebruik hard- en software. | wee k st | | 220,00 I 6.582,00 I |
| | | | 3 | 2 | 6 | Reactietijd na bestekmelding 30 5 dag(en) De aannemer wordt eigenaar van het vrijgekomen materiaal | | | |
| 100012 | 64019 9 | | | | | Activiteiten in het kader van de Wet natuurbescherming. Betreft: Verkennende inventarisatie (quickscan). Handelen volgens gedragscode soortbescherming gemeenten 2020 van de Vereniging Stadswerk. Het werkgebied bestaat uit de te beheren bomen binnen de locatie zoals beschreven in paragraaf 1.03 in deel 1 van dit bestek. | week | | 220,00 I |
| 100013 | 62019 9 | | | | | Toepassen verkeersmaatregelen Ten behoeve van: alle voorkomende werkzaamheden volgens dit bestek. Toepassen verkeersmaatregelen conform het door de directie goedgekeurde verkeersplan (zie artikel 62.03.03 in deel 3 van het bestek). Afzettingen volgens CROW-publicatie Werk in Uitvoering 96b figuur 1222. | week | | 220,00 I |

3. Bepalingen

(...)

In de Inschrijvingsstaat wordt onder bestekspostnummer 100010 een prijs per eenheid gevraagd voor de beeldkwaliteit 'Beheersing boombeeld en zorgplicht'. De hoeveelheid resultaatsverplichting is 220 weken (dit is een samenvattende tekst van Commissie).

5.22.3. In de nota van inlichtingen van 4 juli 2025 zijn onder meer de volgende vragen en antwoorden opgenomen:

Vraag 4 (Onderhoudstoestand): 'Kunt u per boom aangeven wat de onderhoudstoestand momenteel is?'

Antwoord 4: 'Nee'

Vraag 5 (Actualiteit gegevens boombestand): 'In het Excel-document 'Boombestand' staan mutatiegegevens van 2023 en ouder. Hoe recent zijn deze gegevens? Zijn er na 2023 geen mutaties meer gedaan?'

Antwoord 5: 'Het bestand is zo actueel als de mutatiedatum in het aangeleverde bestand. In 2024 en 2025 zijn er beperkt aantal mutaties doorgevoerd.'

Vraag 12 (Conditie): 'Er staat bij 2127 bomen geen conditieklassering. Hoe weet ik nu welk risico ik loop? Kunnen deze gegevens aangevuld worden?'

Antwoord 12: 'Gegevens worden niet aangevuld. Aanbestedende dienst adviseert aannemer om 'in het veld' de bomen in de gemeente [Naam gemeente] te bekijken om een indruk te krijgen van het actuele boombeeld, onderhoudstoestand, conditie, etc.'

Vraag 13 (PVA Kwaliteit): 'Één van de onderwerpen die in het gesprek worden behandeld is: Hoe gaat u om snoeiachterstanden?. Kan ik er vanuit gaan dat er een snoeiachterstand is? En zo ja hoeveel procent van de bomen heeft een snoeiachterstand?'

Antwoord 13: 'Ja er is sprake van snoeiachterstand. Het percentage van de bomen met een snoeiachterstand is onbekend.'

Vraag 16 (100011): 'Beheersen snoeistoestand: Dit is niet kosten homogeen af te prijzen. Ik moet een bestek achter mijn bureau af kunnen prijzen zonder op de locatie te gaan kijken. Kunt u aangeven wat de snoeistoestand is bij de start van het werk?'

Antwoord 16: Beheersen snoeistoestand betreft een RAW beeldbestek voor het snoeien van bomen en bomen dienen te voldoen aan het gestelde beeld. Aanbestedende dienst kan niet aangeven wat de actuele snoeistoestand is bij aanvang van het werk. Dit risico dient de aannemer af te prijzen. Om dit risico goed te kunnen afprijzen adviseert aanbestedende dienst aannemer om buiten 'in het veld' de bomen in de gemeente [Naam aanbestedende dienst] te bekijken om een indruk te krijgen van het actuele boombeeld, onderhoudstoestand, conditie, etc.'

Vraag 17 (100013): 'Toepassen verkeersmaatregelen: Dit is niet kosten homogeen af te prijzen. Ik moet een bestek achter mijn bureau af kunnen prijzen zonder op de locatie te gaan kijken. Kunt u deze post nader specificeren?'

Antwoord 17: 'Verkeersmaatregelen dienen volgens CROW-publicatie Werk in Uitvoering 96b figuur 1222 afgeprijsd te worden conform bestekspost 10 00 13 en bepaling 62.03.03 in deel van het bestek.'

Onderzoek Commissie

- 5.23. De Commissie zal hierna de argumenten van de brancheorganisatie bespreken over de gestelde strijdigheid van het gehanteerde beeldbestek met de wezenlijke uitgangspunten van de RAW-systematiek, en daarbij toetsen of het beeldbestek voldoet aan de beginselen van het aanbestedingsrecht. Tot slot zal de Commissie het argument van de brancheorganisatie bespreken dat aanbestedende dienst de afwijking van de RAW-systematiek had moeten motiveren. De Commissie onderzoekt alle door de brancheorganisatie aangedragen argumenten, ook al is de gegrondheid van één van deze vier argumenten voldoende om dit tweede klachtonderdeel gegrond te verklaren.

i. Kostenhomogeniteit

De brancheorganisatie namens een aantal ondernemers

- 5.24. De brancheorganisatie stelt dat de werkzaamheden in hoofdpst 100010 'Beheersing boombeeld en zorgplicht' en de daarop volgende sub-posten ondeugdelijk en niet-kostenhomogeen zijn beschreven, terwijl een nagenoeg kostenhomogene beschrijving van het werk juist een essentieel uitgangspunt is van de op deze aanbesteding van toepassing verklaarde RAW-systematiek. Inschrijvers moeten bij de huidige formulering van de bestekpost zelf een inschatting maken in welke mate bepaalde onderdelen van de hoofdpst zullen terugkomen in de 220 uit te voeren werkweken.
- 5.24.1. De brancheorganisatie is van mening dat kostenhomogeen afprijzen onmogelijk is, omdat aanbesteder 6.582 bomen in één gebundelde bestekpost heeft opgenomen en de informatie over deze bomen verouderd en onvolledig is. Het merendeel van de in het Excel-bestand opgenomen gegevens stamt uit 2019 en essentiële informatie over onder meer snoei- en controlefrequentie ontbreekt. Ook is volgens de brancheorganisatie niet duidelijk wat het te bereiken eindbeeld is of wat de op dat moment toepasselijke risicoklasse per boom is, zodat de concrete verplichtingen van aannemer niet zijn te bepalen. Een grondig onderzoek naar al deze bomen zou hieraan volgens de brancheorganisatie niets veranderen.
- 5.24.2. Daarnaast meent de brancheorganisatie dat van kostenhomogeen inschrijven ook geen sprake kan zijn, omdat de sub-posten 100011 t/m 100013 in één bestekpost zijn geplaatst, terwijl de daarin beschreven werkzaamheden zo uiteenlopend van aard zijn dat zij kunnen leiden tot stevige verschillen in prijsstelling.
- 5.24.3. De brancheorganisatie acht bovendien relevant dat aanbesteder, ondanks diverse vragen in de nota van inlichtingen om deugdelijke informatie over de te snoeien bomen te verstrekken, heeft nagelaten dit te doen. Een en ander is volgens de brancheorganisatie in strijd met de beginselen van het aanbestedingsrecht.

Aanbesteder

- 5.25. Aanbesteder stelt ten aanzien van de kostenhomogeniteit het volgende: 'Voorgescreven snoeiroutes, niet 'voor de voet snoeien' maar van hot naar her gestuurd worden, dat is niet kostenhomogeen. Zaken waar aannemers mee te maken krijgen en waar ze vanaf zijn als ze zelf hun snoeirondes en planning op kunnen stellen. Boomhoogteklasse, onderhoudsfase, onderhoudstoestand, vrije takval en bereikbaar met hoogwerker zijn allemaal minder kostenbepalend dan de 'snoeivolgorde' of 'snoeiroute'. De aanpassing moet dus niet plaatsvinden in de aanbestedingsvorm maar in de RAW-systematiek. Er moet goed beoordeeld worden wat kostenbepalend is en daarop moet de systematiek aangescherpt worden.'

Commissie

- 5.26. De Commissie stelt voorop dat een aanbesteder die kiest voor een RAW-bestek, zoals aanbesteder in dit geval, daarmee in beginsel ook kiest voor toepassing van de daarbij behorende systematiek en uitgangspunten. Wanneer een aanbesteder vervolgens afwijkt van de wijze waarop die systematiek beoogt dat werkzaamheden, hoeveelheden en resultaatsverplichtingen worden omschreven, ontstaat het risico dat het bestek intern inconsistent, onduidelijk of voor meerderlei uitleg vatbaar wordt, wat in strijd zou zijn met het transparantiebeginsel.
- 5.27. De Commissie constateert dat aanbesteder in de beschrijvende hoeveelhedenstaat van het bestek de bestekposten 100011 (Beheersen snoeitoestand), 100012 (Activiteiten in het kader van de Wet natuurbescherming) en 100013 (Toepassen

verkeersmaatregelen) heeft gebundeld in één resultaatsverplichting met één betalingsniveau (hoofdbestekpost 100010: Beheersing boombeeld en zorgplicht). Deze resultaatsverplichting bedraagt 220 weken: aannemer onderhoudt gedurende deze periode voor een vast bedrag het boombeeld en voldoet aan de wettelijke zorgplicht, hetgeen ook volgt uit de inschrijvingsstaat. Uit sub-bestekpost 100011 blijkt dat het beheersen van het boombeeld mede het beheersen van de snoeitoestand omvat. De kolom 'Hoeveelheid ter inlichting' vermeldt dat het om 6.582 bomen gaat. Het areaal omvat alle individueel te beheren straat- en laanbomen, inclusief bomen in bosplantsoen, sportparken e.d. binnen de gemeente [Naam aanbesteder]. Voor deze 6.582 bomen wordt in het bestek onder het kopje Tekeningen (Paragraaf 2.1 'Algemene gegevens') verwezen naar een Shapefile en een Excelbestand. De Shapefile lijkt enkel een kaart van het gebied met boomlocaties te bevatten. Het Excelbestand bevat per boom gegevens zoals coördinaten, mutatiedatum, soort, eindbeeld, risicoklasse en bereikbaarheid.

- 5.28. De Commissie kan de brancheorganisatie volgen in haar standpunt dat aanbesteder met de wijze waarop hij het beeldbestek heeft ingericht, afwijkt van de RAW-systematiek ten aanzien van het uitgangspunt van kostenhomogeniteit.
- 5.28.1. De Commissie stelt allereerst vast dat aanbesteder in het bestek, zoals gebruikelijk is bij beeldbestekken, geen structurering heeft aangebracht in de verschillende soorten resultaatsverplichtingen door middel van een onderverdeling naar objectkenmerken (zoals boomhoogte, onderhoudstoestand en bereikbaarheid), naar type werkzaamheden (zoals begeleidings- of onderhoudssnoei) én naar het te handhaven eindbeeld. Dit gebrek aan structurering blijkt ook uit de inhoud van bestekpost 100011 (Beheersen snoeitoestand), waarin voor wat betreft het te handhaven eindbeeld wordt verwezen naar 'Kwaliteitsniveau C', zonder concretisering aan de hand van de bijbehorende beeldmeetlatten uit de Kwaliteitscatalogus Openbare Ruimte 2023 en zonder nadere uitwerking van het eindbeeld conform het van toepassing verklaarde Handboek Bomen 2022.
- 5.28.2. De Commissie is van oordeel dat de wijze waarop aanbesteder de resultaatsverplichtingen in het beeldbestek heeft uitgewerkt, inschrijvers onvoldoende houvast biedt voor een transparante en eenduidige prijsvorming. Door de resultaatsverplichtingen niet te structureren in afzonderlijke bestekposten met een duidelijke afbakening naar objectkenmerken, typen werkzaamheden en te handhaven eindbeelden, maar hiervoor in hoofdzaak te verwijzen naar een bijlage waarin deze elementen per boom zijn opgenomen, blijft onduidelijk op welke eenheden de prijsstelling dient te zijn gebaseerd. Als gevolg daarvan ontbreekt een voldoende gespecificeerde grondslag op basis waarvan inschrijvers op vergelijkbare wijze een prijs kunnen vormen. Inschrijvers kunnen onder deze omstandigheden niet eenduidig bepalen welke prestaties per eenheid worden verlangd en lopen daarmee het risico om uiteenlopende aannames te hanteren bij hun prijsopbouw.
- 5.28.3. Ten tweede stelt de Commissie vast dat aanbesteder de werkzaamheden die zijn opgenomen in posten 100011, 100012 en 100013 in afwijking van de RAW-systematiek heeft gebundeld in hoofdbestekpost 100010 met één gezamenlijk betalingsniveau. Ook heeft aanbesteder binnen de sub-posten 100011, 100012 en 100013 meerdere, onderling verschillende, activiteiten samengevoegd. Deze wijze van samenvoeging heeft tot gevolg dat activiteiten die verschillen in aard, kostenstructuur of afrekenenheid, niet in afzonderlijke bestekposten zijn opgenomen.
- 5.28.4. Zo omvatten de activiteiten in het kader van de Wet natuurbescherming (bestekpost 100012) mede een verkennende inventarisatie, waarvoor aannemer voorafgaand aan de uitvoering onderzoek moet verrichten, zoals naar de mogelijke ligging van het areaal in een Natura 2000-gebied, en zo nodig vergunningen moet aanvragen of mitigerende maatregelen moet treffen. Dergelijke activiteiten kennen

een andere kostenstructuur en afrekeneenheid (bijvoorbeeld een vast bedrag) dan snoeiwerkzaamheden. Hetzelfde geldt voor verkeersmaatregelen (bestekpost 100013). Aannemer moet niet alleen een verkeersplan opstellen, maar dit ook uitvoeren. Het opstellen van een dergelijk plan is een voorbereidende activiteit die zich onderscheidt van de uitvoering en een andere afrekeneenheid rechtvaardigt. Ten slotte omvat de sub-post 'Beheersen snoeistoestand' (bestekpost 200011) mede administratieve werkzaamheden, zoals het vastleggen en actualiseren van gegevens over de onderhoudstoestand, die inhoudelijk niet samenhangen met snoeiwerkzaamheden. Gelet op het voorgaande hadden deze activiteiten volgens de RAW-systematiek in afzonderlijke bestekposten moeten worden opgenomen.

- 5.28.5. Op grond van het bovenstaande is de Commissie met de brancheorganisatie van oordeel dat de activiteiten binnen sub-posten 'Beheersen van de snoeistoestand', 'Activiteiten in het kader van de Wet natuurbescherming' en 'Toepassen van verkeersmaatregelen' onvoldoende transparant zijn afgebakend. Hoewel deze activiteiten in de praktijk samen kunnen voorkomen bij snoeiwerkzaamheden, verschillen zij wezenlijk in aard, kostenstructuur en afrekeneenheid. Voor inschrijvers is daardoor onvoldoende duidelijk welke prestaties onder welk betalingsniveau vallen en op welke wijze de prijs per eenheid dient te worden bepaald.
- 5.29. Nu de Commissie de brancheorganisatie volgt in diens stelling dat de wijze waarop het beeldbestek is ingericht, afwijkt van het wezenlijke uitgangspunt van de RAW-systematiek dat een bestek op basis van kostenhomogene bestekposten moet worden opgesteld, heeft de Commissie vervolgens onderzocht of aanbesteder daardoor in strijd heeft gehandeld met de aanbestedingsrechtelijke beginselen.
- 5.30. Door het fundamentele uitgangspunt van kostenhomogeniteit uit de RAW-systematiek te veronachtzamen, heeft aanbesteder onvoldoende transparant gemaakt welke werkzaamheden per eenheid worden verlangd. Daardoor kunnen inschrijvers uiteenlopende aannames hanteren bij hun prijsopbouw, wat de vergelijkbaarheid van de inschrijvingen belemmert en onvoldoende waarborgt dat prijzen op basis van gelijke uitgangspunten tot stand komen.
- 5.31. Op grond van het bovenstaande is de Commissie van oordeel dat klachtonderdeel 2 met betrekking tot dit argument gegrond is.

ii. Evenwichtige risicoverdeling

De brancheorganisatie namens een aantal ondernemers

- 5.32. De brancheorganisatie stelt dat door het samenvoegen van sterk uiteenlopende sub-posten in één bestekpost wezenlijke prijs- en uitvoeringsrisico's naar de opdrachtnemer worden verschoven. Omdat vooraf onduidelijk is wat het aandeel en de omvang van de werkzaamheden per sub-post per week zullen zijn, kan een reële prijs per eenheid voor de resultaatsverplichting niet worden bepaald. Dit klemt volgens de brancheorganisatie temeer nu de onderliggende werkzaamheden aanzienlijke prijsverschillen kennen.
- 5.32.1. De brancheorganisatie meent dat inschrijvers zonder belangrijke kostenbepalende informatie het aanzienlijke risico lopen dat zij werkzaamheden tegen een te lage prijs per eenheid zullen moeten gaan uitvoeren. Andere zijde van de medaille is volgens de brancheorganisatie dat als zij alle risico's verdisconteren in hun prijzen per eenheid – indien al mogelijk – zij zich mogelijk uit de markt prijzen en het werk niet aannemen.
- 5.32.2. Volgens de brancheorganisatie blijkt uit de beantwoording van vraag 16 in de nota van inlichtingen ook dat aanbesteder het risico dat aannemer geen deugdelijke

prijsbepaling kan opstellen bewust bij aannemer wil neerleggen. Diens antwoord is als volgt: 'Aanbestedende dienst kan niet aangeven wat de actuele snoeitoeestand is bij aanvang van het werk. Dit risico dient aannemer af te prijzen.'

5.32.3. De brancheorganisatie meent dat het onnodig en ongeoorloofd schuiven van risico's naar de inschrijver ook strijdig is met het proportionaliteitsbeginsel uit artikel 1.10 Aw 2012 en Voorschrift 3.9A Gids Proportionaliteit (hierna: Gids) waarin wordt voorgeschreven dat risico's worden toebedeeld aan de partij die het risico het best kan beheersen of beïnvloeden. Volgens de brancheorganisatie zijn de risico's het best te beheersen of te beïnvloeden door aanbesteder die als beheerder zou moeten beschikken over de relevante informatie voor het werk.

5.33. Aanbesteder heeft deze stellingen van de brancheorganisatie niet weersproken.

Commissie

5.34. De Commissie volgt het standpunt van de brancheorganisatie dat het gebrek aan kostenhomogeniteit in het beeldbestek ertoe leidt dat, prijs- en uitvoeringsrisico's naar opdrachtnemer worden verschoven. De wijze waarop deze risico's in dit geval naar opdrachtnemer wordt geschoven, acht de Commissie disproportioneel.

5.35. De Commissie overweegt dat de uitgangspunten van de RAW-systematiek uitgaan van contractuele gelijkwaardigheid en een evenwichtige verdeling van verantwoordelijkheden en risico's. Dit veronderstelt een duidelijke afbakening van taken: opdrachtgever is verantwoordelijk voor het ontwerp (wat, waar en onder welke voorwaarden) en aannemer voor de uitvoering (hoe en waarmee), zoals ook volgt uit de paragrafen 5 en 6 van de UAV 2012. Eenduidige en gestructureerde bestek-informatie is daarbij essentieel, omdat deze voorkomt dat interpretatieverschillen ontstaan en waarborgt dat risico's worden gedragen door de partij die deze het best kan beheersen.

5.36. Nu aanbesteder het bestek impliciet niet kostenhomogeen heeft gestructureerd en uiteenlopende werkzaamheden heeft gebundeld in één bestekpost, terwijl hij expliciet de RAW-systematiek van toepassing heeft verklaard, heeft hij onvoldoende transparant gehandeld. Aannemer wordt hierdoor feitelijk gedwongen zelf structuur in de opdracht aan te brengen door de 6.852 bomen waaruit de opdracht bestaat zelf te inventariseren en analyseren. Dat dit ook de bedoeling van aanbesteder is blijkt ook uit het antwoord van aanbesteder op vraag 16 in de nota van inlichtingen. Dit leidt ertoe dat ontwerpgerelateerde risico's, die op grond van de RAW-systematiek bij aanbesteder horen, in belangrijke mate bij aannemer komen te liggen, waardoor de evenwichtige risicoverdeling wordt verstoord.

5.37. Gelet op de omstandigheden van dit geval heeft aanbesteder naar het oordeel van de Commissie het proportionaliteitsbeginsel geschonden, in het bijzonder Voorschrift 3.9A Gids, dat voorschrijft dat risico's worden belegd bij de partij die deze het best kan beheersen. Omdat de onzekerheid over de invulling van de opdracht voortvloeit uit informatie en keuzes die binnen de invloedssfeer van aanbesteder liggen en door aanbesteder vooraf kunnen worden weggenomen, kan aanbesteder deze risico's het best beheersen en dienen deze daarom bij aanbesteder te worden belegd. Door in dit geval de invulling van de opdracht bij aannemer neer te leggen, ontstaat een reëel risico dat aannemer onjuiste inschattingen maakt en als gevolg daarvan het werk tegen een te lage prijs uitvoert en verlies lijdt, dan wel bij volledige verdiscontering van het risico in de prijs, zich uit de markt prijst. Daarmee handelt aanbesteder in strijd met Voorschrift 3.9A Gids.

5.38. De Commissie is van oordeel dat klachtonderdeel 2 met betrekking tot dit argument gegrond is. Aanbesteder heeft, in strijd met het proportionaliteitsbeginsel,

het risico dat voortvloeit uit de onzekerheid over de invulling van de opdracht niet bij zichzelf belegd, terwijl dit risico in dit geval bij aanbesteder behoort te liggen, nu hij, gelet op zijn kennis van en inzicht in de opdracht, dit risico het beste kan beheersen.

iii. Geen onderzoeksverplichting naar kostenbepalende informatie

De brancheorganisatie namens een aantal ondernemers

- 5.39. De brancheorganisatie stelt dat inschrijvers bij een RAW-bestek niet verplicht kunnen worden om voorafgaand aan inschrijving zelf kostenbepalende informatie te achterhalen door het bestuderen van een verouderde Shapefile en Excelbestand, en door zelf in het werk te gaan kijken. In zijn antwoord op vraag 12 in de nota van inlichtingen adviseert aanbesteder aannemer om 'in het veld' de 6.582 bomen die onder het werk vallen te gaan bekijken om een indruk te krijgen van onder meer het actuele boombeeld, de onderhoudstoestand en conditie.
- 5.39.1. De brancheorganisatie stelt dat een van de belangrijkste uitgangspunten bij een RAW-bestek is dat de opdrachtgever in het bestek duidelijk, volledig en eenduidig omschrijft wat tot verplichtingen van aannemer behoort. De handleiding bij de RAW bepaalt bovendien dat alle voor de resultaatsverplichting relevante (kostenbepalende) gegevens in de beschrijving van de resultaatsverplichting moeten zijn opgenomen. Daaruit volgt volgens de brancheorganisatie dat een aanbestedende dienst de belangrijke kostenbepalende aspecten ten aanzien van het werk niet uitsluitend mag vermelden op een tekening of bijlage.
- 5.39.2. Daarnaast stelt de brancheorganisatie dat sprake van strijd met artikel 1.6 Aw 2012. In plaats van de administratieve lasten te beperken, worden alle inschrijvers verplicht een volledige shapefile en een Excelbestand met gegevens van meer dan 6.000 bomen te analyseren en te interpreteren. Dat levert een aanzienlijke lastenverzwaring op, te meer nu de informatie bovendien ondeugdelijk is. Ook op deze grond is aanbesteding disproportioneel, aldus de brancheorganisatie.
- 5.40. Aanbesteder heeft deze stellingen van de brancheorganisatie niet weersproken.

Commissie

- 5.41. De Commissie volgt het standpunt van de brancheorganisatie dat het niet in overeenstemming met de RAW-systematiek is om inschrijvers te verplichten aan de hand van een Shapefile en Excelbestand, al dan niet in combinatie met een locatieonderzoek, zelf de exacte inhoud van de opdracht waaronder kostenbepalende informatie te achterhalen. De Commissie is van oordeel dat een dergelijke verplichting disproportioneel is.
- 5.42. De Commissie overweegt dat uit de Handleiding 00 bij de RAW-systematiek volgt dat het bestek ertoe strekt dat aanbesteder daarin zelf de beschrijving van werk vastlegt, per bestekpost ingedeeld in resultaatsverplichtingen. Het bestek vormt de basis voor een eenduidige en volledige raming door aanbesteder en moet zodanig zijn ingericht dat inschrijver op basis daarvan, met toevoeging van eigen uitvoeringskeuzes, een in hoofdlijnen vergelijkbare calculatie kan opstellen. Daaruit volgt dat alle voor de raming en calculatie essentiële informatie eenduidig en volledig in het bestek moet zijn opgenomen. Een bestekstekening mag slechts ondersteunende informatie bevatten.
- 5.43. De Commissie stelt vast dat aanbesteder de Shapefile en het Excelbestand, met per boom gegevens over kenmerken en de staat van de 6.582 bomen, als tekening bij het bestek heeft gevoegd. In de beschrijvende hoeveelhedenstaat is onder

bestekpost 100011 slechts vermeld dat het onderhoud aan de bomen betrekking heeft op alle bomen binnen het areaal van aanbesteder overeenkomstig kwaliteitsniveau C, met uitzondering van gekandelaberde bomen en vormbomen. Voor nadere informatie wordt verwezen naar de Shapefile en het Excelbestand. Daarmee is kostenbepalende informatie, zoals boombeeld, onderhoudstoestand en conditie, niet in bestek zelf opgenomen, maar uitsluitend in deze bijbehorende bestanden.

- 5.44. De Commissie is van oordeel dat de verplichting voor iedere inschrijver om vóór inschrijving een bestand te bestuderen met gegevens over 6.852 bomen en de verplichting om door middel van een locatieonderzoek de onderhoudstoestand van alle 6.852 bomen in het areaal van de gemeente vast te stellen, niet proportioneel is. Het proportionaliteitsbeginsel brengt mee dat de keuzes die een aanbestedende dienst maakt en de eisen en voorwaarden die hij stelt bij een aanbesteding, in redelijke verhouding moeten staan tot de aard en omvang van de aan te besteden opdracht. Daarbij geldt dat in de aanbestedingsfase onnodige kosten en inspanningen moeten worden vermeden (p. 63 Gids).
- 5.45. Allereerst stelt de Commissie voorop dat zij geen inzicht heeft in de exacte omvang van deze opdracht. De Commissie heeft echter de indruk dat het hier een opdracht van geringe omvang betreft. Met betrekking tot de aard van de opdracht, leest de Commissie in de beschrijvende hoeveelheidsstaat van het bestek dat de opdracht betrekking heeft op het onderhoud van straat- en laanbomen binnen het gemeentelijke areaal en dat meer specialistisch onderhoud, zoals het snoeien van vormbomen, buiten de opdracht valt. Tegen deze achtergrond komt het de Commissie voor dat deze opdracht een overwegend regulier karakter heeft. De Commissie is van oordeel dat de van inschrijvers verlangde inspanningen, bestaande uit het bestuderen van het beschikbare gegevensbestand en het uitvoeren van een integraal locatieonderzoek naar het boombeeld, de onderhoudstoestand en de conditie van alle bomen die onderdeel uitmaken van de opdracht, niet in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht. Ongeacht de aard en de omvang van de opdracht is de Commissie bovendien van oordeel dat de inspanningen die worden verlangd van de inschrijvers feitelijk erop neerkomen dat iedere inschrijver zelf de essentiële onderdelen van de opdracht moet vaststellen.
- 5.46. Bovendien brengt een dergelijk arbeidsintensief onderzoek aanzienlijke kosten met zich, terwijl in paragraaf 5.1 van de Inschrijvingsleidraad is bepaald dat inschrijvingskosten niet worden vergoed. De Commissie is van oordeel dat het niet proportioneel is om alle inschrijvers met deze kosten te belasten, temeer nu de Gids voorschrijft dat de kosten van inschrijving niet onnodig mogen oplopen en niet door een groot aantal inschrijvers tegelijk behoren te worden gemaakt (zie toelichting bij Voorschrift 3.8A). Gelet op het feit dat sprake is van een openbare procedure, waarbij in beginsel een onbeperkt aantal gegadigden een inschrijving kan indienen, en nu bovendien is gebleken dat daadwerkelijk meerdere gegadigden interesse hebben getoond (zie mail van aanbesteder van 22 augustus 2025), brengt dit mee dat deze aanzienlijke kosten door meerdere inschrijvers worden gemaakt, zonder zekerheid op gunning.
- 5.47. Daarbij neemt de Commissie in aanmerking dat deze door inschrijvers te maken kosten en te verrichten inspanningen bovendien vermijdbaar zijn. Op grond van de RAW-systematiek ligt het op de weg van aanbesteder om de relevante gegevens over onder meer de onderhoudstoestand en het te realiseren kwaliteitsniveau in het bestek op te nemen en deze te vertalen in eenduidig gestructureerde bestekposten. Door deze gegevens niet zelf te specificeren, maar de vaststelling daarvan over te laten aan inschrijvers, legt aanbesteder een belangrijk onderdeel van de opdrachtvoorbereiding en de daarmee samenhangende kosten bij de markt.

- 5.48. Gelet op het voorgaande is de Commissie van oordeel dat aanbesteder heeft gehandeld in strijd met het proportionaliteitsbeginsel als bedoeld in artikel 1.10 lid 1 Aw 2012.
- 5.49. De Commissie is van oordeel dat klachtonderdeel 2 met betrekking tot dit argument gegrond is. Aanbesteder heeft, in strijd met het proportionaliteitsbeginsel, onevenredige inspanningen en kosten van inschrijvers verlangd die in dit geval niet in redelijke verhouding staan tot de aard en omvang van de opdracht en vermijdbaar waren.

iv. Deugdelijke motivering afwijking RAW-systematiek

De brancheorganisatie namens een aantal ondernemers

- 5.50. De brancheorganisatie stelt dat aanbesteder in strijd met Voorschrift 3.9C Gids de RAW-systematiek niet integraal heeft toegepast en deze afwijking niet heeft gemotiveerd. Voorschrift 3.9C van de Gids schrijft volgens de brancheorganisatie voor dat in gevallen waarin standaard contractmodellen of algemene voorwaarden beschikbaar zijn die paritair zijn opgesteld – zoals in dit geval de Standaard RAW bepalingen 2020 – die voorwaarden in beginsel integraal moeten worden toegepast. Dat heeft volgens de brancheorganisatie ook betrekking op het uitgangspunt van kostenhomogeniteit. Afwijkingen zijn volgens (de toelichting bij) het voorschrift slechts toegestaan indien deze deugdelijk en schriftelijk worden gemotiveerd, aldus de brancheorganisatie.

- 5.51. Aanbesteder heeft deze stelling van de brancheorganisatie niet weersproken.

Commissie

- 5.52. De Commissie begrijpt uit de klacht van de brancheorganisatie dat zij stelt dat aanbesteder, nu hij de RAW-systematiek met inbegrip van de Standaard RAW-bepalingen van toepassing heeft verklaard op deze aanbesteding en deze Standaard RAW Bepalingen bovendien paritair zijn opgesteld, op grond van Voorschrift 3.9C Gids gehouden was deze integraal toe te passen. Nu aanbesteder is afgeweken van de Standaard RAW Bepalingen had hij deze afwijking deugdelijk moeten motiveren, aldus de brancheorganisatie.

Is Voorschrift 3.9C van toepassing?

- 5.53. Het Voorschrift 3.9C Gids waarnaar de brancheorganisatie verwijst luidt als volgt: 'In gevallen waarin voor een bepaalde soort overeenkomst contractmodellen of algemene voorwaarden bestaan die paritair zijn opgesteld, past de aanbestedende dienst deze integraal toe.' In projectspecifieke situaties kan het noodzakelijk zijn om van die modellen of voorwaarden af te wijken hetgeen dan wel moet worden gemotiveerd, aldus de toelichting in de Gids. De Commissie overweegt dat de verplichting om de afwijking van het voorschrift te motiveren mede volgt uit artikel 1.10 lid 4 Aw 2012, waarin staat dat een aanbestedende dienst de voorschriften uit de Gids moet toepassen of een afwijking daarvan moet motiveren in de aanbestedingsstukken. De Commissie dient in dit verband te beoordelen of Voorschrift 3.9C Gids van toepassing is op de in deze aanbesteding gehanteerde Standaard RAW Bepalingen die onderdeel uitmaken van de RAW-systematiek, aangezien dit mogelijkwerijns bepalend is voor de vraag of een eventuele afwijking van deze systematiek deugdelijk moest worden gemotiveerd.

Paritair opgestelde voorwaarden. Integrale toepassing

- 5.54. Uit Voorschrift 3.9C Gids volgt dat voor toepassing vereist is dat sprake is van contractmodellen of algemene voorwaarden die paritair zijn opgesteld. In dat geval geldt als uitgangspunt dat zij integraal moeten worden toegepast en dat afwijking daarvan deugdelijk moet worden gemotiveerd. De Commissie constateert dat Voorschrift 3.9C Gids echter niet nader duidt wat onder 'paritair' moet worden verstaan en welke elementen daarvoor bepalend zijn, terwijl de kwalificatie 'paritair' juist beslissend is voor toepassing van het voorschrift.

RAW-systematiek paritair opgestelde voorwaarde?

- 5.55. De Gids noemt wel als voorbeelden van paritair opgestelde voorwaarden de UAV (1989 en 2012) en de UAV-GC 2005, zonder toe te lichten waarom juist deze voorwaarden als paritair zijn aangemerkt. De Commissie ziet zich daarom gesteld voor de volgende vraag: wat kenmerkt de totstandkoming van de UAV (1989 en 2012) en de UAV-GC 2005 zodanig, dat deze voorwaarden als paritair opgesteld worden aangemerkt? Voor de beantwoording van deze vraag onderzoekt de Commissie in het onderstaande hoe deze voorwaarden tot stand zijn gekomen.

Totstandkoming UAV en UAV-GC

- 5.56. De Commissie stelt vast dat de UAV 2012 in de Staatscourant (Stcrt. 2012, 1567) zijn gepubliceerd. Uit de toelichting bij de publicatie van deze voorwaarden blijkt dat deze tot stand zijn gekomen met betrokkenheid van zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers, via een werkgroep met vertegenwoordigers uit beide kringen (waaronder de Rijksoverheid, lagere overheid en Bouwend Nederland), ondersteund door een wetenschappelijke kring (Tilburg University). Daarnaast zijn andere betrokken partijen geconsulteerd, zodat de voorwaarden op brede instemming konden rekenen. Ook de UAV 1989 en de UAV-GC 2005 zijn op vergelijkbare wijze tot stand gekomen, met betrokkenheid van opdrachtgevers en opdrachtnemers en met ondersteuning vanuit de wetenschap. CROW geeft op haar officiële platform aan dat paritaire totstandkoming van de UAV 1989 en de UAV 2012 niet alleen inhoudt dat wilsovereenstemming wordt bereikt over het resultaat, maar ook dat wordt verklaard zich te conformeren aan dit resultaat.
- 5.57. De Commissie overweegt dat deze betrokkenheid van representatieve organisaties aan opdrachtgevers- en opdrachtnemerszijde impliceert dat sprake is van gelijke vertegenwoordiging van belangen bij het vaststellen van de voorwaarden, hetgeen aansluit bij het begrip 'pariteit' in de Van Dale: 'op voet van gelijkheid', 'Paritaire commissies: comités waarin werkgevers en werknemers gelijkelijk zijn vertegenwoordigd'.
- 5.58. De Commissie overweegt dat de totstandkoming van de UAV (1989 en 2012) en de UAV-GC 2005 wordt gekenmerkt door (i) betrokkenheid van representatieve organisaties aan zowel opdrachtgevers- als opdrachtnemerszijde, (ii) gelijkwaardige inbreng van deze partijen in het totstandkomingsproces en (iii) toezegging van partijen zich te conformeren aan het resultaat. Deze elementen zouden op het eerste gezicht gebruikt kunnen worden om te onderzoeken of bepaalde voorwaarden en contractmodellen kwalificeren als 'paritair opgesteld'. De Commissie past deze elementen toe op onderhavig vraagstuk, maar heeft moeten concluderen dat de toepassing van de elementen vervolgens weer nieuwe vragen oproept. Niet duidelijk is als gevolg daarvan of de Standaard RAW Bepalingen en bijgevolg de RAW-systematiek kwalificeren als paritair opgestelde voorwaarden en contractmodellen in de zin van Voorschrift 3.9C Gids.

Totstandkoming RAW Systematiek

- 5.58.1. Ten aanzien van de Standaard RAW Bepalingen begrijpt de Commissie op basis van de zogeheten RAWeetjes van CROW dat deze in 'paritair samengestelde' werkgroepen worden uitgewerkt, waarin vertegenwoordigers van zowel opdrachtgevers als aannemers op gelijkwaardige basis deelnemen. Bij dit proces zijn diverse representatieve organisaties betrokken, waaronder Rijkswaterstaat, gemeenten, waterschappen, Vereniging van Waterbouwers en Bouwend Nederland. De conceptteksten worden vervolgens beoordeeld door een eveneens paritair samengestelde Juridische en Bestekstechnische Commissie, waarna de (paritair samengestelde) Beheerraad de teksten goedkeurt. Na consultatie van de achterbannen stelt de Beheerraad de definitieve teksten vast. De Commissie leidt hieruit af dat weliswaar sprake lijkt te zijn van brede en paritaire betrokkenheid bij de totstandkoming van de Standaard RAW Bepalingen, maar dat op basis van de beschikbare informatie niet kan worden vastgesteld hoe de vertegenwoordiging van de verschillende partijen concreet is vormgegeven (element i uit 5.58 hierboven), of daadwerkelijk sprake is van een gelijkwaardige invloed van opdrachtgevers- en opdrachtnemerszijde op de besluitvorming (element ii) en in hoeverre de betrokken organisaties zich hebben geconformeerd aan het uiteindelijke resultaat (element iii). Ook blijkt uit de beschikbare informatie niet op welke wijze de paritaire vertegenwoordiging en besluitvorming formeel zijn vastgelegd en gewaarborgd.

Beperkte toegankelijkheid RAW Systematiek

- 5.59. Naast de vraag of de RAW-systematiek als paritair opgesteld aangemerkt kan worden, vraagt de Commissie zich af of het proportioneel is voor te schrijven dat paritair opgestelde voorwaarden die beperkt toegankelijk zijn, integraal moeten worden toegepast. De Commissie stelt vast dat de RAW-systematiek via CROW wordt gepubliceerd en dat toegang daartoe niet kosteloos is. De Commissie verstaat daaronder dat de wijze van publicatie zodanig is dat potentiële inschrijvers zonder belemmeringen kennis kunnen nemen van de inhoud, hetgeen in beginsel veronderstelt dat deze kosteloos, rechtstreeks en op laagdrempelige wijze beschikbaar is.
- 5.60. Omdat Voorschrift 3.9C geen gevolgen verbindt aan de beperkte toegankelijkheid van paritair gestelde voorwaarden, heeft de Commissie zich laten inspireren door hetgeen in het aanbestedingsrecht is bepaald over het gebruik van keurmerken, omdat de Commissie parallellen tussen beide ziet. Zowel keurmerken als paritair opgestelde algemene voorwaarden zijn vormen van private normstelling (d.w.z. normen die niet door de wetgever of een bestuursorgaan zijn vastgesteld en alleen binden via instemming) die, indien zij door aanbesteder worden voorgeschreven, de toegang tot en de uitvoering van de opdracht mede bepalen. En ook ten aanzien van keurmerken geldt, zo blijkt uit overweging 75 van de considerans bij de Richtlijn 2014/24/EU, dat representatieve organisaties van belanghebbenden aan weerszijden bij de vaststelling van de normstelling betrokken moeten zijn geweest. In overweging 75 van de considerans bij de richtlijn worden echter wel eisen gesteld aan de toegankelijkheid van het keurmerk: voorwaarde voor verwijzing naar specifieke keurmerken is dat deze toegankelijk en beschikbaar zijn voor alle betrokken partijen.
- 5.61. Dat ook aan paritair opgestelde voorwaarden als vorm van private normstelling eisen van kenbaarheid en toegankelijkheid mogen worden gesteld, vindt tevens steun in de rechtspraak. In het arrest van het Gerechtshof Amsterdam van 12 maart 2020 (ECLI:NL:GHAMS:2020:775), bevestigd door de Hoge Raad op 20 november 2020 (ECLI:NL:HR:2020:1816), is geoordeeld dat de toegankelijkheid van de UAV 1989 onvoldoende was gewaarborgd. De enkele mededeling in de Staatscourant dat zij zijn vastgesteld, de mogelijkheid tot inzage bij het ministerie van VROM en de betaalde verkrijging daarvan, voldeed niet aan het kenbaarheidsvereiste. Deze rechtspraak onderstreept dat aan de toegankelijkheid van private

normstellingen zodanige eisen kunnen worden gesteld dat effectieve kennisneming voor betrokkenen daadwerkelijk is gewaarborgd. Zie ook het arrest van het Europese Hof van Justitie van 21 april 2026 (C-155/24, ECLI:EU:C:2026:327, Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit e.a.) waarin is geoordeeld dat normen vrij toegankelijk moeten zijn.

Integrale toepassing

- 5.62. Tegen deze achtergrond vraagt de Commissie zich af of de RAW-systematiek in voldoende mate kenbaar, beschikbaar en toegankelijk is om integrale toepassing te kunnen verlangen, mocht de RAW-systematiek als paritair opgesteld aangemerkt worden. Vaststaat dat de systematiek alleen toegankelijk is via CROW en dat voor toegang daartoe moet worden betaald, hetgeen afbreuk kan doen aan de feitelijke toegankelijkheid voor alle potentiële inschrijvers. Ook vraagt de Commissie zich af of de verplichting tot betaling voor deze systematiek zich verdraagt met de beginselen van gelijkheid en transparantie. Op grond van deze beginselen moeten alle potentiële inschrijvers op gelijke wijze en zonder belemmeringen kennis kunnen nemen van dergelijke voorwaarden (vgl. artikel 2.66 lid 1 Aw 2012 waarin aanbestedende diensten verplicht zijn kosteloze, rechtstreekse en volledige toegang tot de aanbestedingsstukken te bieden). Het feit dat voor de RAW-systematiek moet worden betaald werpt een drempel op om over deze systematiek te kunnen beschikken, waardoor niet is gewaarborgd dat alle potentiële inschrijvers op gelijke en laagdrempelige wijze kennis kunnen nemen van de inhoud daarvan.

Conclusie

- 5.63. Gelet op het voorgaande kan de Commissie niet vaststellen of de RAW-systematiek als paritair opgesteld aangemerkt moet worden en onthoudt de Commissie zich van een oordeel of deze systematiek overeenkomstig Voorschrift 3.9C Gids integraal had moeten worden toegepast en de zich in dit geval voordoende afwijking daarvan had moeten worden gemotiveerd. De vraag in hoeverre toegankelijkheidseisen – waaronder eventuele kosten – daaraan vanuit proportionaliteit in de weg staan, is in het huidige kader van de Gids onvoldoende uitgekristalliseerd. De Commissie acht het, in het belang van de rechtszekerheid en de aanbestedingspraktijk, wenselijk dat de Gids Proportionaliteit op deze punten wordt verduidelijkt.

Conclusie klachtonderdeel 2

- 5.64. Nu de Commissie de eerste drie argumenten van klachtonderdeel 2 gegrond heeft verklaard, komt de Commissie tot de slotsom dat klachtonderdeel 2 **gegrond** is.

6. Advies

De Commissie staakt de behandeling van klachtonderdeel 1 en acht klachtonderdeel 2, gelet op de door de brancheorganisatie naar voren gebrachte argumenten 1 tot en met 3, gegrond.

Den Haag, 26 mei 2026

Mr. G.R. Werkman-Bouwkamp Mr. M.C. Pinto Mr. dr. A.J. van Heeswijck

Voorzitter

Vicevoorzitter Commissielid