

Hoe aanbesteden in percelen?

Hoe aanbesteden in percelen

Inleiding

Aanbesteden in percelen is een van de inkooptechnieken die een aanbesteder ter beschikking staan. Bij de helpdesk infrabouwproces komen veel vragen over het aanbesteden in percelen, zowel van aanbesteders als van inschrijvers. Dit artikel heeft ten doel aanbesteders bewust te maken van de mogelijkheden, voordelen en aandachtspunten van het aanbesteden in percelen.

Omvang van de opdracht

De aanbesteder kan de omvang van een aan te besteden opdracht (verder aangeduid met ‘het werk’) beïnvloeden door gedeelten van dat werk samen te voegen (ofwel clusteren) of door het werk te splitsen in percelen. Voor de toets van de omvang aan de drempelbedragen (Europees aanbesteden of niet) heeft dit overigens geen betekenis.¹

Percelen

Onder een perceel wordt in dit verband verstaan een afzonderlijk op te dragen gedeelte van het werk, dat gelijktijdig met andere percelen in één aanbestedingsprocedure wordt gebracht. In beginsel kan op elk van de percelen afzonderlijk worden ingeschreven en hebben de inschrijvers daarnaast meestal de mogelijkheid om ook op een combinatie van percelen in te schrijven. Splitsing in percelen kan er derhalve toe leiden dat op basis van één aanbesteding meerdere contracten worden gesloten.

Doel van splitsing in percelen

Het splitsen van het werk in percelen kan bijdragen aan een doelmatige marktbenadering, hierbij zijn de volgende overwegingen van belang:

Schaalgrootte

De markt bepaalt door in te schrijven op één of meer percelen de optimale schaalgrootte; het mededingingseffect maakt dat het eventuele voordeel van die schaalgrootte naar de aanbesteder gaat. Een verkleining van de schaalgrootte creëert een ruimere markt, waardoor het aantal potentiële inschrijvers en dus de concurrentie toeneemt. Het midden- en kleinbedrijf krijgt zo de kans om op een of meer percelen in te schrijven en – ingeval

Voorbeeld: Het onderhoud aan elementenverharding in een grote gemeente kan als één groot werk op de markt worden gebracht. Kleinere, lokale straatmakerbedrijven zijn vaak uitstekend in staat om zelfstandig delen hiervan uit te voeren. Zij zijn vaak flexibeler dan grote wegenbouwaannemers en kunnen het werk veelal tegen concurrerende prijzen realiseren. De perceelsgrootte kan bijvoorbeeld worden bepaald door de grenzen van een wijk; door de mogelijkheid te bieden op één of meer wijken (percelen) in te schrijven, bepaalt de markt de optimale schaalgrootte.

- Specialisme
Bij een werk waarvoor verschillende specialismen nodig zijn, kan het onderbrengen van die specialismen in afzonderlijke percelen, bijdragen aan een doelmatige marktbenadering. Gespecialiseerde bedrijven hebben de mogelijkheid om zelfstandig als hoofdaannemer dat deel van de opdracht te verwerven dat bij hun discipline past.

aanbesteden

¹ Hierop bestaan uitzonderingen voor kleine percelen. Zie art. 9 BAO.

Bedrijven prefereren in de regel de positie van hoofdaannemer boven die van onderaannemer doordat zij in de praktijk een betere rechtspositie jegens de opdrachtgever hebben. Ook deze wijze van opdeling in percelen kan de mededinging bevorderen. Bovendien blijkt in de praktijk dat het vaak de kleinere gespecialiseerde bedrijven zijn die innovatieve producten en diensten op de markt brengen. In de rol van hoofdaannemer worden deze bedrijven hierin meer gestimuleerd.

Voorbeeld: Voor het bouw- en woonrijp maken van een woonwijk moeten naast de gebruikelijke civieltechnische werkzaamheden zoals grondverzet, riolering en verharding ook bodemsaneringwerkzaamheden worden uitgevoerd. Door deze werkzaamheden te splitsen in twee percelen waarbij het ook mogelijk is om op het totaal (in massa) in te schrijven zal de mededinging worden bevorderd. Ook wordt de kans verkleind dat een wegebouwaannemer wordt gecontracteerd met een hoog risicobedrag voor de bodemsanering in zijn aannemingsom, terwijl hij die werkzaamheden vervolgens in onderaanneming laat uitvoeren.

- Beschikbare capaciteit
Als uit een marktverkenning blijkt dat er sprake is van een beperkte capaciteit voor de uit te voeren werkzaamheden, kan het verdelen van het werk in percelen oplossing bieden. Bedrijven die wel over capaciteit beschikken, maar feitelijk te klein zijn voor het totaal van de opdracht, kunnen op een afzonderlijk perceel inschrijven. Voor de aanbesteder betekent dit een geringere kans op 'inhuur van capaciteit' (onderaanneming) en een betere mededinging.

Voorbeeld: Bij een servicebestek voor gladheidbestrijding komt het vaak voor dat er op enig moment veel materieel nodig is. Het is economisch niet aantrekkelijk om te verlangen van één aannemer dat deze verschillende voertuigen op afroep beschikbaar houdt. Door de korte responstijden is onderaanneming geen aantrekkelijke optie. In zo'n situatie biedt opdelen in percelen uitkomst. De percelen kunnen bijvoorbeeld naar strooiroute worden ingedeeld.

- Beperken transactiekosten
Een aanbesteding brengt transactiekosten voor de aanbesteder en de inschrijvers met zich mee. Doordat verschillende percelen in één aanbesteding zijn gebracht, worden de transactiekosten beperkt.

Alleen maar voordelen?

De hiervoor genoemde overwegingen kunnen resulteren in het opdelen in percelen. Dit kan echter ook nadelen met zich meebrengen.

Splitsing in percelen heeft tot gevolg dat meerdere contracten kunnen worden gesloten. Hierdoor kunnen risico's ontstaan die voortkomen uit de afstemming van de uitvoering van de verschillende percelen. Dit risico ligt in beginsel bij de opdrachtgever.² In het kader van contractbeheersing dient de opdrachtgever of diens vertegenwoordigde rekening te houden met extra werk zoals bijvoorbeeld administratie, toezicht en communicatie.

Per project zal de afweging gemaakt moeten worden of de genoemde voordelen opwegen tegen de mogelijke nadelen en risico's.

² Het contractueel aanwijzen van een van de nevenaannemers als coördinator ontslaat de opdrachtgever niet volledig van zijn verantwoordelijkheid voor een goede coördinatie. (Het Algemeen Besteksbestand RAW voorziet in art. 01.11.01. 'Verband met andere werken' in een optionele bepaling.)

Een verdergaande verplaatsing van de coördinatieverplichting en bijbehorende risico's vindt plaats door middel van het aangaan van een coördinatieovereenkomst tussen alle nevenaannemers (en optioneel de opdrachtgever). Zie voor meer hierover ASSER-VAN DEN BERG nr. 219 t/m 232 'Noodzaak van en verantwoordelijkheid voor coördinatie'.

Geschiktheidseisen

Bij het stellen van eisen aan de technische bekwaamheid en de financiële- en economische draagkracht van de inschrijvers dient de aanbesteder aandacht te geven aan de proportionaliteit van deze eisen. De hoogte van geschiktheidseisen dient hij af te stemmen op de afzonderlijke percelen waarop ingeschreven kan worden, alsmede op de combinatie van percelen (indien die mogelijkheid wordt geboden). Op deze wijze kan de aanbesteder voorkomen dat deze eisen disproportioneel zijn wanneer ingeschreven wordt op bijvoorbeeld een enkel perceel of een combinatie daarvan.

Gunning

Indien de keuze wordt gemaakt om een werk op te delen in percelen, zal deel 0 van het RAW bestek en – indien het werk moet worden aangekondigd – ook de aankondiging vermelden hoe dit dient te gebeuren.

De aanbesteder geeft daarbij aan of inschrijvers mogen of moeten inschrijven op:

- Het totaal van de percelen
- Op een combinatie van percelen
- Op de percelen afzonderlijk

Bovengenoemde mogelijkheden kunnen ook gecombineerd worden. Daarnaast kunnen ook voorwaarden worden gesteld aan het minimum of maximum aantal percelen waarop ingeschreven kan of moet worden.

Naar mate het aantal inschrijvingsmogelijkheden toeneemt, wordt het bepalen van de inschrijver(s) die voor gunning in aanmerking komen, ingewikkelder. Dit effect wordt versterkt door het hanteren van voorwaarden zoals het minimum of maximum aantal percelen waarop ingeschreven kan worden. Uiteraard speelt hierbij ook het aantal inschrijvers een belangrijke rol. De praktijk leert dat de vraag ‘hoe de gunningsbeslissing objectief en transparant te bepalen’ zich al voordoet bij drie percelen of meer.

Op site van PIANOo (www.pianoo.nl) is de handleiding ‘Aanbesteden in micropercelen, een handleiding voor inkopers’ te downloaden. Met behulp van deze handleiding kan de aanbesteder voor zijn situatie de optimale verdeling van de percelen over de inschrijvers bepalen. Als de gunningbeslissing betrekking heeft op een combinatie van of op het geheel van de percelen, dan kan het voorkomen dat een aannemer die voor een bepaald perceel de gunstigste aanbieding doet, dit perceel toch niet opgedragen krijgt omdat een andere inschrijver voor een combinatie van percelen of voor het totaal een gunstigere aanbieding heeft gedaan.

RAW en percelen

Indien een werk in percelen wordt aanbesteed, heeft dit ook consequenties voor de inrichting van de contractdocumenten. In een RAW bestek kan dat op verschillende manieren worden ingevuld:

- a) Per perceel kan een afzonderlijke bestek geschreven worden (deel 1, 2 en 3) met daarbij één deel 0. Bij inschrijving wordt per perceel een afzonderlijke inschrijvingsstaat ingediend; op het inschrijvingsbiljet moet worden aangegeven op welk perceel of op welke combinatie van percelen de inschrijving betrekking heeft.
- b) Voor elk perceel wordt een afzonderlijk deel 2 opgesteld, terwijl deel 0, 1 en 3 voor alle percelen gelijk is. Ook hier wordt bij inschrijving per perceel een afzonderlijke inschrijvingsstaat ingediend en moet op het inschrijvingsbiljet worden aangegeven op welk perceel of op welke combinatie van percelen de inschrijving betrekking heeft.



- c) De indeling in percelen wordt door middel van de bestekspostnummering kenbaar gemaakt. Bijvoorbeeld: alle bestekspostnummers van perceel 1 beginnen ook met een 1 enz. Bij de inschrijvingsdocumenten wordt één inschrijvingsstaat gevoegd. Afhankelijk van de percelen waarop de aanbidding betrekking heeft worden delen van de inschrijvingsstaat boven het subtotaal niet geprijsd. Op het inschrijvingsbiljet wordt aangegeven op welk perceel of op welke combinatie van percelen de inschrijving betrekking heeft. Bij het opnemen van stelposten dient de aanbesteder deze op te nemen voor elk perceel. Bij deze variant vermeldt het bestek hoe de inschrijver de inschrijvingsstaat moet hanteren om voor één, meerdere of het totaal van de percelen in te schrijven.

Wanneer een inschrijver meerdere aanbiedingen doet dient hij volgens het ARW 2005 voor elke inschrijving een afzonderlijk inschrijvingsbiljet met de daarbij behorende bescheiden in te leveren.

Slot

In de gereedschapskist van de professionele aanbesteder mag het instrument opdelen in percelen zeker niet ontbreken. Het aanbesteden van een werk in percelen is een inkooptechniek die vaker toegepast kan worden dan nu gebeurt. Een aanbesteder dient wel de consequenties van zijn keuze goed te doordenken om later niet voor verrassingen te komen staan.

