

Hoe aanbesteden in percelen?

Een 'RAWeetje' uit de serie met veel gestelde vragen van RAW-gebruikers.

Het aanbesteden in percelen is een inkooptechniek die het doelmatig benaderen van de markt helpt bevorderen. Een aanbesteder dient wel de consequenties van zijn keuze goed te overwegen om later niet voor verrassingen te komen staan. Wanneer is het slim om deze techniek te gebruiken en wat zijn de mogelijkheden, voordelen en aandachtspunten daarbij?

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) dient de geraamde totale waarde van de percelen als grondslag te worden genomen. Uitzonderingen gelden daarbij voor kleinere percelen.

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 van opdracht – ervaring op te doen. Met deze ervaring kan zo'n bedrijf in de toekomst eerder in aanmerking komen voor grotere werken. Het opsplitsen in percelen draagt op die manier bij aan een doelmatige marktbenadering.

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 perceelgrootte 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.

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: Het contractueel aanwijzen van een van de nevenaannemers als coördinator ontslaat de opdrachtgever niet volledig van zijn verantwoordelijkheid voor een goede coördinatie (de RAW-systematiek biedt in de catalogus bepalingen een optionele bepaling in art. 01.11.01. 'Verband met andere werken').

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).

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.

Aanbesteding

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 geschiktheidseisen. 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.

Indien de keuze wordt gemaakt om een werk op te delen in percelen, zal de aankondiging vermelden 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 en kan een beperking worden gesteld aan het aan een inschrijver te gunnen percelen. Ook deze voorwaarden zullen in de aanbestedingsstukken kenbaar gemaakt moeten worden.

Naarmate 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.

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). 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 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 nummering van de besteksposten 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 wordt in de aankondiging vermeld hoe de inschrijver de inschrijvingsstaat moet hanteren om op één, meerdere of het totaal van de percelen in te schrijven.
Wanneer een inschrijver meerdere aanbiedingen doet dient hij voor elke inschrijving een afzonderlijk inschrijvingsbiljet met de daarbij behorende bescheiden in te leveren.

Colofon

Deze publicatie is onderdeel van de reeks 'RAWeetjes'. Een serie met veelgestelde vragen uit de praktijk met een uitgebreid antwoord, gegeven vanuit de RAW-systematiek.

uitgave
Kennisplatform CROW, Ede

contact
Kennisplatform CROW
helpdesk@crow.nl

bestellen
Deze uitgave is gratis te downloaden via
www.crow.nl/vakgebieden/contracteren/raw/ondersteuning/raweetje