

Aanbesteden in micropercelen Een handleiding voor inkopers

17 mei 2008

Auteurs: Jan Telgen
Koen Idzenga
Niels Uenk

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1 Extra mogelijkheden door Micropercelen	4
• Leeswijzer	4
2 Een innovatieve manier van aanbesteden met veel mogelijke voordelen	5
• Combinatie van Conditioneel inkopen en Micropercelen	5
• Het aanbesteden in micropercelen levert voordelen op	5
3 De toepasbaarheid van micropercelen	8
• Kenmerken voor de toepasbaarheid van aanbesteden in micropercelen	8
• Nuttige toepassingen van aanbesteden in micropercelen	10
4 Het proces van aanbesteden in micropercelen toegelicht	13
• De doelstellingen van de aanbesteding zijn van invloed op de aanbestedingsstrategie	13
• Marktanalyse moet uitwijzen of er voldoende (kleine) partijen zijn en of de opdracht voor deze partijen interessant is	13
• In de aanbestedingsstrategie wordt vastgesteld hoe de markt moet worden benaderd en hoe de aanbesteding wordt vormgegeven	14
• Houdt het Programma van Eisen en het Bestek beknopt en laagdrempelig	15
• De condities en het gunningscriterium worden vertaald in een LP/IP model	16
• Marktactivering is voor micropercelen essentieel om voldoende inschrijvers zeker te kunnen stellen	16
• Zorg ook tijdens inschrijftermijn voor afstemming op kleinere partijen	17
5 Technische aspecten van het aanbesteden in micropercelen	19
• Geschiktheidseisen	19
• Er is onderscheid in noodzakelijke condities en condities die volgen uit de aanbestedingsstrategie	20
• Het opstellen van een LP/IP model	22

Voorwoord

Aanbesteden in percelen is voor de meeste overheidsinkopers bekende materie. Aanbesteden in micropercelen echter is een innovatieve manier van aanbesteden voor de publieke sector. PIANOO heeft aanbesteden in micropercelen aangemerkt als een interessante manier van aanbesteden die de professionaliteit verder bevordert. Daarom heeft PIANOO deze handleiding uitgegeven.

Deze handleiding is geschreven voor overheidsinkopers die de methode van micropercelen concreet toe willen passen in de praktijk. Het is geen handleiding voor Europees aanbesteden, dus kennis en ervaring met Europees aanbesteden is noodzakelijk om met deze handleiding te kunnen werken. Enkel die aspecten die afwijken van een regulier aanbestedingstraject, of waar extra aandacht aan moet worden besteed in het licht van micropercelen, worden uitgelicht en behandeld.

1. Extra mogelijkheden door Micropercelen

De meeste inkopers zijn bekend met het inkopen in percelen. Bij Europese aanbestedingen in de publieke sector wordt deze methode regelmatig toegepast om enigszins vergelijkbare producten of diensten in één aanbestedingsprocedure in de markt te kunnen zetten. Hiermee kan bijvoorbeeld ingespeeld worden op specifieke marktspecialismen of om de aanbesteding voor een groter deel van de markt toegankelijk te maken en daarmee concurrentie te bevorderen. Toch worden de mogelijkheden van het gebruik van percelen nog niet optimaal benut.

Een methode van aanbesteden die het gebruik van percelen beter benut is het aanbesteden in micropercelen. Voor de Nederlandse publieke sector is dit een innovatieve manier van aanbesteden. In de (internationale) private sector wordt het al veelvuldig toegepast.

Aanbesteding in micropercelen van gladheidsbestrijding voor de provincie Gelderland als pilot

Om de methode in de publieke sector in de praktijk te testen is er, bij wijze van pilot, door de provincie Gelderland een Europese aanbesteding uitgevoerd, waarbij gebruik is gemaakt van aanbesteden in micropercelen. Hierbij is de uitvoering van de gladheidsbestrijding voor twee strooiseizoenen in micropercelen aanbesteed. De in dit traject opgedane kennis en ervaring is verwerkt in deze handleiding.

Deze aanbesteding is uitgevoerd door het bureau Inkoop van de provincie Gelderland onder begeleiding vanuit Significant; PIANO heeft als waarnemer deze aanbesteding van nabij meegemaakt.

Leeswijzer

Deze handleiding bestaat uit drie delen: in hoofdstuk 2 wordt uitgelegd wat aanbesteden in micropercelen inhoudt. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de toepasbaarheid van aanbesteden in micropercelen. Hier wordt een aantal kenmerken genoemd op basis waarvan de toepasbaarheid beoordeeld kan worden. Hoofdstuk 4 geeft een beschrijving op hoofdlijnen van alle aandachtspunten bij het aanbesteden in micropercelen per onderdeel van het aanbestedingsproces. In hoofdstuk 5 wordt een aantal technische aandachtspunten uit hoofdstuk 4 gedetailleerd toegelicht.

2. Een innovatieve manier van aanbesteden met veel mogelijke voordelen

In dit hoofdstuk wordt uitgelegd wat aanbesteden in micropercelen inhoudt en wat de mogelijke voordelen zouden kunnen zijn van de toepassing ervan.

Combinatie van Conditioneel inkopen en Micropercelen

Conditioneel inkopen en aanbesteden in micropercelen zijn de twee 'hoofdingrediënten' die in deze handleiding worden toegelicht. Beide concepten zijn apart te gebruiken. Het is juist de combinatie van beiden die een innovatieve vorm van inkopen oplevert met vele voordelen, uiteenlopend van inkooptechnische voordelen tot beleidsmatige voordelen. Het gebruik is mogelijk voor het aanbesteden van zowel leveringen als diensten maar ook voor werken.

Aanbesteden in veel kleine percelen

Het aanbesteden met micropercelen houdt in dat de in te kopen materie in zeer kleine percelen, zogenaamde micropercelen, wordt aanbesteed. Marktpartijen kunnen inschrijven op één, meer of zelfs alle micropercelen. Uit alle offertes wordt de optimale verdeling van de percelen over de leveranciers bepaald.

Conditioneel inkopen: inkopen onder voorwaarden

Conditioneel inkopen betekent het inkopen onder voorwaarden. De voorwaarden (condities) maken percelen van elkaar afhankelijk. Als voorwaarde kan bijvoorbeeld gesteld worden dat niet alle percelen aan één leverancier mogen worden gegund of dat de aanbestedende dienst met maximaal 8 verschillende leveranciers zaken zou willen doen voor een bepaald product of dienstverlening.

Het aanbesteden in micropercelen levert voordelen op

Het combineren van micropercelen en conditioneel inkopen kan de aanbestedende dienst beter in staat stellen om met inkoop bij te dragen aan het beleid van de aanbestedende dienst, zoals het stimuleren van het MKB of het verminderen van de werkloosheid in de regio. Daarnaast zijn er puur inkooptechnische voordelen te realiseren, zoals lagere kosten, beperkte afhankelijkheid, meer marktwerking etc. In de private sector heeft de methode zich al ruimschoots bewezen.

Toepassingsvoorbeelden van micropercelen in de private sector

- Luchttransport voor 85.000 items met 900 aanbieders
- Transport van verpakte goederen met 8500 items en ruim 80 transporteurs
- Inkoop van fosfaten voor alle Europese fabrieken.
- Aanschaf van verschillende soorten verpakkingskarton

Door het vergroten van de kansen voor kleinere partijen ondersteunt het aanbesteden in micropercelen het overheidsbeleid

Europese aanbestedingen worden vaak geassocieerd met grote opdrachten, waar alleen grote leveranciers op (kunnen) inschrijven. De wens van de Nederlandse overheid is echter om het Midden en Klein Bedrijf (MKB) meer kansen te bieden bij overheidsaanbestedingen (zie het Regeerakkoord van 2007). Dit doel kan worden verwezenlijkt door gebruik te maken van micropercelen bij Europese aanbestedingen.

De optimale clustering van micropercelen komt tot stand door marktwerking

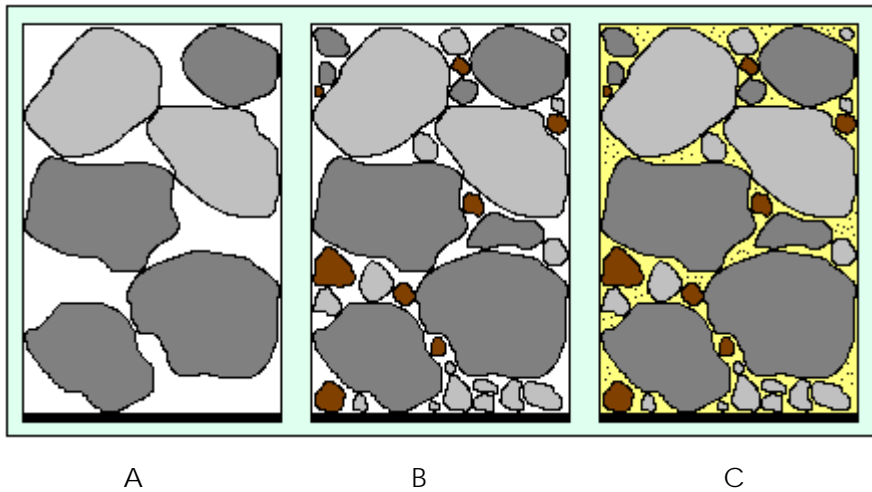
Het verdelen van een opdracht in percelen gebeurt door een aanbestedende dienst vaak zonder expliciete overwegingen met betrekking tot marktmogelijkheden. Men kiest bijvoorbeeld voor aanbesteden in percelen om de aansturing eenvoudig te kunnen houden of omdat bepaalde competenties niet door één leverancier geleverd kunnen worden. Wat de allerbeste clustering van percelen is, hangt vaak echter ook af van factoren die de opdrachtgever niet (goed) kent, bijvoorbeeld de (nog beschikbare) capaciteit van de verschillende leveranciers.

Bij aanbesteden in micropercelen beïnvloedt de markt zelf de uiteindelijke verdeling in percelen. De clustering van de verschillende micropercelen gebeurt immers op basis van de aanbiedingen van inschrijvers. Deze clustering is per definitie beter: de perceelindeling die een inkoper gekozen zou hebben is namelijk ook mogelijk, maar er zijn nu ook andere oplossingen mogelijk, die -als ze verkozen worden- per definitie goedkoper zijn voor de aanbestedende dienst.

Micropercelen sluiten beter aan bij de benutting van de capaciteit van marktpartijen

Door een opdracht in grote stukken te verdelen wordt vaak geen optimaal gebruik gemaakt van de capaciteit van de markt. Kleine stukjes beschikbare overcapaciteit van marktpartijen blijven immers onbenut. Met behulp van micropercelen is het voor marktpartijen mogelijk om ook hun laatste stukje vrije capaciteit aan de markt aan te bieden.

Figuur: optimale benutting van de marktcapaciteit



Beschouw de marktcapaciteit als een glazen bak.

In de markt zijn in situatie A 6 grote opdrachten (keien) vergeven. De capaciteit laat het niet toe om nog een grote opdracht in de markt te zetten. Is de markt verzadigd? Nee.

In situatie B is de nog vrije capaciteit van de markt namelijk benut door een groter aantal kleinere opdrachten (stenen). Is de markt nu verzadigd? Nee.

In situatie C wordt de marktcapaciteit namelijk 'afgevuld' door vele kleine opdrachtjes (zand): micropercelen. Hierdoor wordt elke stukje vrije capaciteit bij leveranciers benut.

Aanbesteden in micropercelen kan helpen een marktmonopolie te voorkomen

In sectoren met één of enkele grote partijen bestaat het gevaar op het ontstaan van een marktmonopolie of -oligopolie. Bij het aanbesteden in micropercelen hebben kleine partijen evenveel kans als grote partijen en neemt de kans op een 'gezonde' marktsituatie toe.

3. De toepasbaarheid van micropercelen

Conditioneel inkopen van micropercelen kan een effectief instrument zijn. In dit deel van de handleiding worden eerst de belangrijkste kenmerken voor de toepasbaarheid toegelicht. Realiseer dat dit een set algemene kenmerken betreft. Het is geen 'afvinklijst' die garantie biedt op succes als alle kenmerken aanwezig zijn. Elke situatie is uniek en dient kritisch te worden beschouwd door de inkoper zelf.

Aansluitend worden enkele situaties geschetst waarin het toepassen van micropercelen nuttig kan zijn.

Kenmerken voor de toepasbaarheid van aanbesteden in micropercelen

Niet alle (overheids-) opdrachten zijn geschikt voor aanbesteding in micropercelen. De aan te besteden materie moet aan een viertal kenmerken voldoen. Of het om een werk, levering of een dienst gaat, doet in dit verband niet ter zake.

1. Een kwantitatief gunningcriterium is het meest geschikt voor micropercelen

Net als bij een normale aanbesteding wordt iedere offerte op ieder perceel beoordeeld op basis van één of enkele criteria. Omdat er bij aanbesteden in micropercelen veel percelen zijn gedefinieerd en er waarschijnlijk ook veel inschrijvers zijn, is het omwille van de tijdsbesteding aan te bevelen om deze beoordeling eenvoudig te houden. Gunnen op laagste prijs ligt dan het meest voor de hand.

In het BAO worden twee gunningscriteria onderscheiden, namelijk Economisch Meest Voordelige Inschrijving (EMVI) en Laagste Prijs. Op juridische gronden is het aan te bevelen om als formeel gunningcriterium EMVI aan te geven en niet Laagste Prijs (ook al wordt er alleen op prijs gegund). Het argument hiervoor is dat de condities die de afhankelijkheid tussen percelen vormen, formeel gezien worden als "gunningcriterium met een uitsluitend karakter". Dat leidt samen met gunning op 'laagste prijs' tot twee gunningscriteria. Gunnen op EMVI, met als criterium de laagste prijs over het totaal van de percelen, naast de gestelde condities is daarom aan te bevelen.

Goede specificeerbaarheid van het product is belangrijk

Gunnen op laagste prijs is slechts zinvol als de kwaliteit goed gedefinieerd en als minimum eis opgenomen kan worden. Individuele offertes moeten voldoen aan de gestelde (minimum) eisen.

Om te zorgen dat alle partijen vergelijkbare producten (leveringen, diensten of werken) aanbieden in overeenstemming met de behoefte van de aanbestedende dienst, moet het product goed specificeerbaar zijn. Standaardproducten met beperkte kwaliteitsverschillen zijn het meest geschikt voor toepassing van micropercelen.

De voordelen van micropercelen komen het beste tot uitdrukking in markten met voldoende (kleine) marktpartijen

Het basisidee achter aanbesteden in micropercelen is optimale benutting van de beschikbare marktcapaciteit van zowel grote als kleine partijen. Het effect hiervan is het grootst indien er voldoende kleine en grote marktpartijen zijn die in kunnen schrijven op de aanbesteding.

Dit betekent niet dat aanbesteden in micropercelen geen zin heeft wanneer er slechts enkele aanbieders zijn. Het is dan immers nog steeds zo dat de clustering van de micropercelen over de marktpartijen beter kan zijn dan wanneer vooraf enkele grote percelen gedefinieerd zijn door de aanbestedende dienst.

De opdracht moet deelbaar zijn in kleine, goed definieerbare afgebakende werkeenheden

Ieder microperceel moet in principe los, onafhankelijk van de andere micropercelen uitvoerbaar zijn door een individuele partij. Micropercelen die qua uitvoering onderling sterk samenhangen, zijn minder geschikt. Alleen als (bijna) elke combinatie van micropercelen praktisch uitvoerbaar is, kan de optimale clustering van micropercelen worden gerealiseerd.

Zo is het om praktische redenen niet zo handig om aansluitende wegvakken als verschillende micropercelen voor het maaien van bermen te definiëren: bij de uitvoering is het wenselijk de verkeersgeleiding op elkaar af te stemmen.

Door een goede keuze van de micropercelen kan onafhankelijkheid tussen micropercelen worden bewerkstelligd. Mocht er tussen één of enkele micropercelen toch afhankelijkheid bestaan, dan is dat niet meteen een probleem. Door het hanteren van een extra condities kan die afhankelijkheid bij de uiteindelijk gunning namelijk worden meegenomen. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat bepaalde micropercelen altijd

aan één en dezelfde leverancier worden gegund, of dat eenzelfde leverancier juist maximaal één microperceel uit een bepaalde groep gegund krijgt.

Nuttige toepassingen van aanbesteden in micropercelen

Naast het nalopen van de vier kenmerken moet ook worden vastgesteld of aanbesteden in micropercelen nut heeft. Dit is afhankelijk van de doelstellingen van het inkooptraject en de eigenschappen van de aan te besteden materie. Hieronder zijn enkele indicaties opgesteld die aangeven of aanbesteden in micropercelen nuttig kan zijn, waarna enkele concrete voorbeelden worden gegeven.

Indicaties voor nuttige toepassing van micropercelen

Bij de indicaties moet vooraf bedacht worden: “baat het niet, dan schaadt het niet”. Omdat de “oude” oplossingen ook bij het hanteren van micropercelen nog steeds mogelijk blijven, wordt de gevonden toewijzing nooit slechter dan hij was. Wel kan het beter (goedkoper) worden. Hoogstens kan het aanbesteden in micropercelen wat extra werk kosten. En dat extra werk moet dan afgewogen worden tegen de extra opbrengsten van het werken met de micropercelen.

Die extra opbrengsten zijn naar verwachting het grootst als er sprake is van (1) grote aantallen micropercelen en (2) grote aantallen extra mogelijke inschrijvers bij het werken met micropercelen.

Grote aantallen micropercelen kun je (afhankelijk van de in te kopen dienst, levering of werk) krijgen door het splitsen van de opdracht in een (groot) aantal kleinere delen. Voor het verdelen in micropercelen kun je denken aan splitsen van de opdracht over verschillende locaties of plaatsen van levering, maar ook aan splitsen over verschillende tijdstippen of splitsen over verschillende soorten producten (hoe klein de verschillen ook zijn). Splitsen in nog meer verschillende micropercelen heeft zin zolang er door de splitsing nog weer extra mogelijke leveranciers bij zouden kunnen komen.

Of er veel mogelijke leveranciers zijn is natuurlijk sterk afhankelijk van de aan te besteden dienst, levering of werk. Wel is het in het algemeen zo dat kleinere en beperktere opdrachten door meer (ook kleinere) leveranciers kunnen worden uitgevoerd. Een zinvolle manier om te splitsen in micropercelen kan dan ook worden gevonden door uit te gaan van de capaciteiten van verschillende mogelijke leveranciers.

Voorbeelden van inkooppakketten waarvoor toepassing zinvol zou kunnen zijn

De mogelijkheden voor het toepassen van micropercelen zijn enorm groot, vooral als er op creatieve wijze wordt nagedacht over de indeling van een opdracht in micropercelen. Ter illustratie is hier een opsomming gegeven van inkooppakketten waarvoor toepassing nuttig kan zijn, met daarbij een mogelijke indeling in percelen.

- Gladheidbestrijding (verdeling van gebieden of strooiroutes)
- Bouwkundig onderhoud (onderhoud vindt plaats op meer locaties of bestaat uit verschillende typen onderhoud)
- Elektrotechnisch/werktuigbouwkundig onderhoud (meer locaties, verschillende tijdstippen)
- Schilderwerk (meer locaties, maar misschien ook nog onderscheid naar type werkzaamheden als schuren, gronden, aflakken)
- Schoonmaakdienstverlening (meer locaties)
- Openbaar (bus)vervoer (elke buslijn als apart perceel aanbesteden)
- Leerlingen/ gehandicaptenvervoer (idem Openbaar (bus)vervoer)
- Drukwerk (splitsing in formaten, kleur/zwartwit, gewenste kwaliteit)
- Dienstverlening met betrekking tot verhuizingen (meer locaties)
- Bedrijfskleding (verdeling in verschillende kledingstukken: polo's, broeken, shirts)
- Beveiliging (beveiliging van meer gebouwen of terreinen)
- Catering (meer locaties, maar bijv. ook catering voor verschillende gelegenheden)
- Gereedschappen
- Maaien van bermen en watergangen (verdeling van wegvakken)
- Stadsreiniging (verdeling van gebieden)

Als een opdracht de kenmerken bezit waardoor toepassing van micropercelen mogelijk is én tevens de eigenschappen heeft voor nuttige toepassing, dan is aanbesteden in micropercelen aan te raden. In hoofdstuk 4 wordt uitgelegd hoe het aanbestedingsproces er dan uit ziet en waar het verschilt van een normale aanbesteding.

**Praktijkervaring aanbesteding gladheidbestrijding provincie
Gelderland**

De provincie Gelderland heeft de gladheidbestrijding aanbesteed in 109 percelen, waarbij er drie typen percelen zijn gedefinieerd.

- 44 percelen voor hoofdrijbaan routes
- 53 percelen voor fietspad routes
- 12 percelen voor wielladers voor het vullen van de strooiers op de 12 steunpunten (één per steunpunt).

Check op de kenmerken

- (a) Gunning op prijs is goed mogelijk omdat er een hoge minimale kwaliteit geëist wordt
- (b) De dienstverlening is goed specificeerbaar
- (c) De markt kent vele kleine aannemers met één of enkele voertuigen die bij aanbesteding in grote percelen veelal als onderaannemer worden ingezet door een grote aannemer
- (d) Doordat de provincie is ingedeeld in 97 strooiroutes en 12 steunpunten voor het laden zijn de werkeenheden goed definieerbaar en afgebakend.

4. Het proces van aanbesteden in micropercelen toegelicht

Het aanbesteden in micropercelen kent veel overeenkomsten met het uitvoeren van een 'normale' aanbesteding. Voor elke activiteit in het inkoopproces moeten de gevolgen die het gebruik van micropercelen met zich meebrengt voor zowel de aanbestedende dienst als de inschrijver zorgvuldig worden afgewogen. In dit deel worden de belangrijkste aandachtspunten in het gehele aanbestedingsproces chronologisch beschreven. Telkens is de algemene stap in een kader toegelicht en worden voor aanbesteden in micropercelen relevante en afwijkende aspecten toegelicht.

De doelstellingen van de aanbesteding zijn van invloed op de aanbestedingsstrategie

Bij iedere aanbesteding worden vooraf **doelstellingen** van de aanbesteding vastgesteld. Deze kunnen zowel van inkooptechnische aard zijn, maar tevens een beleidsmatig karakter hebben.

Bij het starten van een aanbesteding stelt een professionele inkoper zich op voorhand doelen voor de aanbesteding. Voorbeelden van beleidsmatige doelen die relevant kunnen zijn voor een aanbesteding zijn:

- Het stimuleren van de lokale economie en/of het midden- en kleinbedrijf
- Het creëren van werkgelegenheid voor langdurig werklozen

Daarnaast is het van belang om de 'gebruikelijke' inkooptechnische doelstellingen duidelijk en concreet te formuleren. In een latere fase worden deze doelstellingen vertaald in een aanbestedingsstrategie.

Marktanalyse moet uitwijzen of er voldoende (kleine) partijen zijn en of de opdracht voor deze partijen interessant is

Het uitvoeren van een **marktanalyse** is een belangrijke stap om te kunnen komen tot een goede inkoopstrategie, die aansluit bij de mogelijkheden in de markt en de wensen van de aanbestedende dienst.

Afhankelijk van de doelstellingen is het bijvoorbeeld van belang om te onderzoeken of er voldoende (kleine) marktpartijen zijn en of de opdracht ook voor deze partijen interessant is. Een marktanalyse voor micropercelen staat in het teken van het opsporen van zo veel mogelijk partijen en het onderzoeken of er interesse is en onder welke voorwaarden. Het uitvoeren van een marktanalyse voor een aanbesteding in micropercelen is niet anders dan een marktanalyse voor een normale aanbesteding. Het vergt echter meer tijd, omdat je met meer (kleinere) marktpartijen te maken hebt.

Tegelijk kan de marktanalyse dienen om de interesse voor de aanbesteding op te wekken (zie ook de paragraaf over marktactivering). Dit is nodig omdat vooral kleinere partijen vaak nog geen rekening houden met de mogelijkheid in te kunnen schrijven op grote overheidsopdrachten.

Tip: betrek ook brancheverenigingen of bijvoorbeeld MKB Nederland in de marktanalyse. Dergelijke partijen zijn vaak goed op de hoogte van de kleinere partijen in de markt

In de aanbestedingsstrategie wordt vastgesteld hoe de markt moet worden benaderd en hoe de aanbesteding wordt vormgegeven

Vaste onderdelen die in de **aanbestedingsstrategie** aan de orde moeten komen zijn de wijze van marktbenadering, de perceelindeling, het aantal te contracteren partijen en de contractduur. Ook de selectie- en gunningscriteria zijn bij voorkeur op hoofdlijnen al bekend.

Enkele elementen van de aanbestedingsstrategie verdienen extra aandacht. In hoofdstuk 3 zijn al enkele eisen met betrekking tot de perceelgrootte en –indeling toegelicht. Een ander belangrijk element in de aanbestedingsstrategie bij het aanbesteden in micropercelen is de set van afhankelijkheden tussen de percelen (condities).

De condities volgen uit de doelstellingen van het inkooptraject

De condities definiëren de ‘toegestane’ verdeling van micropercelen over de leveranciers. Als het voorkomen van een marktmonopolie een doelstelling is, dan kan dit worden vertaald in een conditie die garandeert dat de micropercelen aan meerdere partijen worden gegund. Het vertalen van de doelstellingen naar condities wordt beschreven in hoofdstuk 5 van deze handleiding.

De contractduur is van invloed op de aantrekkelijkheid van de opdracht

De contractduur is altijd een belangrijk criterium voor marktpartijen om te kunnen bepalen in hoeverre een opdracht interessant is om op in te schrijven. Bij het gunnen van kleinere opdrachten is de contractduur echter extra belangrijk. Als een inschrijver bijvoorbeeld moet investeren om de opdracht uit te voeren, is het vooral voor kleine percelen (die voor de inschrijver een lagere omzet genereren) relevant op welke termijn deze investering kan worden terugverdiend.

Tip: Tijdens de marktanalyse kan informatie verkregen worden over de aantrekkelijkheid van een bepaalde contractduur

Geschiktheidseisen op het niveau van microperceel

Bekijk per microperceel kritisch wat nodig is om een perceel uit te kunnen voeren. Als de eisen te hoog worden gesteld, wordt vooral voor kleinere partijen de drempel om in te schrijven te hoog. Bovendien loopt een aanbestedende dienst dan het risico disproportionele eisen te stellen. Meer over geschiktheidseisen wordt toegelicht in hoofdstuk 5 in de paragraaf 'geschiktheidseisen'.

Houdt het Programma van Eisen en het Bestek beknopt en laagdrempelig

In het **Programma van Eisen** worden de eisen met betrekking tot de opdracht gespecificeerd. Naast technische en functionele eisen omvat dit ook zaken als logistiek, communicatie, duurzaamheid etc.

Parallel aan de aanbestedingsstrategie wordt het Programma van Eisen (PvE) opgesteld. Realiseer bij het schrijven hiervan op welke doelgroep het PvE wordt gericht: houdt de beschrijving zo eenvoudig mogelijk met zo min mogelijk (moeilijke) juridische termen, zodat het ook begrijpbaar is voor partijen die minder bekend zijn met het inschrijven op Europese aanbestedingen.

Ook het hanteren van eventuele bonussen en/of boetes vraagt om aandacht. De opgelegde boetes in het geval van slechte prestaties moeten in verhouding staan tot de grootte van de opdracht van één perceel.

In het **bestek** worden de 'spelregels' voor inschrijvende partijen beschreven, zoals de planning van de aanbesteding, de wijze van beoordeling en de selectie- en gunningscriteria.

Realiseer bij het opstellen van het bestek wat de consequenties zijn van bepaalde keuzes hierin voor zowel de inschrijver als voor de aanbesteder. Voor (kleinere) marktpartijen is het doorwerken van een dik bestek en het opstellen van een uitgebreide offerte voor één perceel erg tijdrovend.

Tip: hanteer een beknopte leeswijzer van enkele pagina's op basis waarvan een partij in principe zou moeten kunnen inschrijven.

Wees terughoudend met het eisen van officiële verklaringen. Dit geldt natuurlijk bij iedere aanbesteding, maar in het bijzonder bij het aanbesteden in micropercelen. Het verkrijgen van allerlei verklaringen is over het algemeen een dure en tijdrovende bezigheid, terwijl in het geval van kleine percelen de risico's relatief beperkt zijn.

Tip: Vraag waar mogelijk een eigen verklaring van de inschrijvers en controleer deze eventueel na gunning pas via het opvragen van officiële documenten

De condities en het gunningscriterium worden vertaald in een LP/IP model

Door het grote aantal percelen, het (verwachte) grote aantal inschrijvende partijen en het gebruik van condities zal het bepalen van (de laagste prijs over het totaal van percelen heen en dus van) de winnaars een complex proces zijn. Daarom wordt voor het bepalen van die optimale oplossing gebruik gemaakt van de wiskundige techniek 'Lineair Programmeren'. Het gunningscriterium en de gestelde condities worden hiertoe omschreven in een model. De optimale oplossing van het probleem kan eenvoudig worden gevonden met behulp van daartoe bestemde software¹. Aan de hand van een eenvoudig voorbeeld wordt het 'vertalen' van het gunningscriterium en de condities naar een geschikt model uitgelegd in hoofdstuk 5 in de paragraaf 'het opstellen van een LP/IP model'.

Marktactivering is voor micropercelen essentieel om voldoende inschrijvers zeker te kunnen stellen

Marktactivering is het actief contact zoeken met marktpartijen om deze te stimuleren tot het inschrijven op de aanbesteding.

Meer dan normaal is het noodzakelijk de markt te informeren over de mogelijkheden om op kleine delen van een opdracht in te schrijven. Kleine partijen zijn immers (nog) niet gewend de mogelijkheid te hebben om in te kunnen schrijven op Europese

¹ MS-Excel beschikt over een module die eenvoudige LP-problemen op kan lossen met een beperkt aantal variabelen. Andere mogelijkheden zijn de softwarepakketten LINGO en LP Solve.

aanbestedingen. Marktactivering kan middels informatiebijeenkomsten maar bijvoorbeeld ook via publicaties en artikelen in vakbladen of regionale kranten. Zorg dat de gekozen media aansluiten bij de markt die bereikt moet worden. Een kleine ondernemer raadpleegt waarschijnlijk niet (dagelijks) de aanbestedingskalender.nl of TED-database.

Tip: Brancheverenigingen of bijvoorbeeld MKB-Nederland zijn bij uitstek geschikt om (kleinere) leden te mobiliseren. Betrek deze partijen indien mogelijk dan ook bij de marktactivering.

Zorg ook tijdens inschrijftermijn voor afstemming op kleinere partijen

Ook tijdens de aanbestedingsprocedure moet rekening gehouden worden met de kleinere partijen. Bij kleinere partijen kan het bijvoorbeeld voorkomen dat overdag de opdrachten uitgevoerd moeten worden door de eigenaar/directeur. Wanneer dan overdag de inlichtingenbijeenkomst wordt georganiseerd, is dit voor deze partijen veelal lastig in te plannen zonder dat omzetverlies optreedt.

Tip: Plan een voorlichtings- en/of inlichtingenbijeenkomst(en) buiten de reguliere werktijden van de markt, zodat de normale werkzaamheden gewoon uitgevoerd kunnen worden..

Zorg er tevens voor dat aanbestedingsstukken laagdrempelig beschikbaar gesteld worden. Houdt rekening met partijen die wellicht niet over internet beschikken of daar niet in thuis zijn.

Tip: Stel de aanbestedingsdocumenten zowel digitaal als in gedrukte versie beschikbaar.

Ook voor de aanbestedende dienst moeten administratieve lasten onder controle blijven

Het grotere aantal (mogelijke) inschrijvers brengt ook voor de aanbestedende dienst grotere administratieve lasten met zich mee, bijvoorbeeld voor het opsturen van bestekken, het verstrekken van aanvullende informatie en de beoordeling van alle offertes. Overweeg mogelijkheden als het standaardiseren of deels automatiseren van inschrijfprocedures om de administratieve lasten in de hand te houden.

Tip: Overweeg of inschrijvingen (ook) digitaal kunnen worden ingediend om de administratieve lasten te beperken, mits dit niet ten koste gaat van de toegankelijkheid van de aanbesteding.

Naast de administratieve lasten van het aanbestedingsproces, zijn de administratieve lasten tijdens de uitvoering van het contract ook van belang. Zaken als factuurafhandeling en leverancierevaluaties worden tijdrovend wanneer met veel leveranciers een contract gesloten is. Door het gebruik van een conditie om het aantal leveranciers te beperken, kan dit voorkomen worden.

Tip: Behalve het beperken van het aantal leveranciers kan ook het aantal facturatie momenten beperkt worden, bijvoorbeeld maandelijks of één keer per kwartaal.

Praktijkervaring aanbesteding gladheidsbestrijding provincie Gelderland

Aanbestedingsstrategie

De doelstelling van de provincie was om niet te afhankelijk te worden van één of enkele leveranciers en het risico over voldoende leveranciers te spreiden. Daarom kon één leverancier maximaal 6 van de 97 strooipercelen (fietspad of hoofdrijbaan) gegund krijgen (conditie). Aan de wiellader percelen zijn geen condities gesteld.

Inschrijvers konden zelf ook voorwaarden (condities) stellen: Ze mochten op meer percelen inschrijven dan dat ze daadwerkelijk in uitvoering wilden of konden nemen. Bij inschrijving moesten ze daarom aangeven hoeveel percelen ze maximaal gegund wilden krijgen.

Marktactivering

Marktactivering was belangrijk en bleek noodzakelijk omdat vooral de kleinere aannemers niet bekend zijn met (Europese) aanbesteding. Daarom is er een informatieavond georganiseerd en zijn er artikelen geplaatst in regionale kranten, maar ook in vakbladen zoals de Cobouw.

Bestek

Naast het normale (juridisch volledige) bestek is er ook een verkort eenvoudig bestek beschikbaar gesteld. Hierin stond alle relevante informatie om in te kunnen schrijven.

Inschrijven kon door het invullen van twee A4 met een eigen verklaring over verzekering, het aantal beschikbare voertuigen en het niet van toepassing zijn van artikel 45 lid 1 en 3 van het BAO. (Bij gunning moet een verzekeringsbewijs worden aangeleverd. Een VOG is in het geheel niet gevraagd).

Tevens was een lijst bijgevoegd met alle 109 percelen waarop de inschrijvers voor ieder perceel waarop ze inschreven, drie tarieven moesten invullen.

Offertefase

De stukken zijn beschikbaar gesteld via aanbestedingskalender.nl, of op verzoek per email of per post verstuurd. Dat laatste bleek noodzakelijk omdat een enkele inschrijver niet over een emailadres beschikte.

De Inlichtingenbijeenkomst is op een avond gehouden.

Door sommige inschrijvers is voor de offerte de inschrijfformulieren eenvoudig uit het bestek gescheurd, met pen ingevuld en ondertekend verstuurd.

5. Technische aspecten van het aanbesteden in micropercelen

In dit deel worden enkele aandachtspunten en technische aspecten die in het tweede deel aan de orde gekomen zijn, aan de hand van voorbeelden verder uitgewerkt. Het merendeel van onderstaande aspecten heeft te maken met het opstellen van het lineair programmeringsmodel waarmee de optimale clustering van micropercelen over de verschillende leveranciers kan worden bepaald. Andere onderwerpen die aan de orde komen zijn het gebruik van geschiktheidseisen en het opstellen van de condities.

Geschiktheidseisen

De geschiktheidseisen dienen ook bij het aanbesteden in micropercelen als 'verzekering' dat de inschrijvende partij in staat is de opdracht naar behoren uit te voeren. Bij het aanbesteden van micropercelen is het van groot belang te bepalen middels welke eisen deze zekerheid gevonden kan worden.

Beschouw het nut van geschiktheidseisen in relatie tot het risico dat een aanbestedende dienst loopt.

Bij geschiktheidseisen geldt voor iedere normale aanbesteding: vraag niet meer dan strikt noodzakelijk is. Als er te lage eisen worden gesteld, bestaat de kans dat inschrijvers niet in staat zijn te leveren wat ze beloven. Te veel of te hoge eisen zorgen voor uitsluiting van partijen die mogelijk best in aanmerking zouden kunnen komen om de opdracht goed uit te voeren.

Bij het aanbesteden in micropercelen is deze regel des te meer van toepassing. Kleinere partijen zullen al snel worden afgeschrikt door veel zware geschiktheidseisen waarvoor veel informatie opgeleverd moet worden. Vraag je daarom altijd af of iets echt wel gevraagd moet worden. En als dat al het geval is of er niet kan worden volstaan met een eigen verklaring en of de officiële documenten niet pas bij gunning van de opdracht kunnen worden opgeleverd. Op deze manier komen de administratieve lasten pas voor rekening van een inschrijver wanneer hij ook daadwerkelijk uitzicht heeft op een opdracht. Maar ook dan is selectief gebruik van geschiktheidseisen wenselijk.

Bepaal op het niveau van een microperceel welke geschiktheidseisen moeten gelden

Aan partijen die inschrijven op 3 percelen moeten logischerwijs andere eisen worden gesteld dan aan partijen die inschrijven op 30 percelen. Dit is niet anders dan bij normale aanbestedingen waar meer percelen zijn gedefinieerd. Stel daarom per microperceel vast welke minimale eisen noodzakelijk zijn. Omdat de micropercelen veelal sterk

vergelijkbaar zijn, betekent het dus dat voor ieder (vergelijkbaar) microperceel dezelfde geschiktheidseisen kunnen worden gehanteerd.

In de beoordeling is het van belang dat de geschiktheid van inschrijvers ook gekoppeld wordt aan het aantal micropercelen waarop hij inschrijft.

Niet alle geschiktheidseisen worden per definitie laagdrempeliger

In het kader van disproportionaliteit en de laagdrempeligheid van inschrijving is het raadzaam om de geschiktheidseisen zo laagdrempelig mogelijk te houden. Bij bepaalde geschiktheidseisen is de perceelgrootte echter irrelevant. Dit kan bijvoorbeeld gelden voor verzekeringen. De gevolgen van een bedrijfsongeval of andere door verzekeringen afgedekte risico's zijn namelijk niet altijd gerelateerd aan de perceelgrootte of aan het aantal gegunde percelen.

Er is onderscheid in noodzakelijke condities en condities die volgen uit de aanbestedingsstrategie

De condities zijn te verdelen in twee groepen: noodzakelijke condities voor het lineair programmeringsmodel en condities die volgen uit de doelstellingen van de aanbesteding.

Noodzakelijke (triviale) condities

De noodzakelijke condities zorgen ervoor dat aan logische eisen wordt voldaan. Een voorbeeld is dat elk microperceel aan precies één leverancier, niet meer en niet minder, wordt gegund. Deze conditie voorkomt dat een microperceel niet, of aan meer leveranciers tegelijk wordt gegund. Hoe logisch de noodzakelijke condities ook zijn, ze moeten in het computerprogramma worden ingevoerd, zodat bij het oplossen van het model aan deze eisen wordt voldaan.

Conditie om de doelstellingen van het inkoopproces te realiseren

Naast de noodzakelijke condities zijn er ook condities die voortkomen uit de doelstellingen van de aanbesteding. Een doelstelling van de aanbestedende dienst kan bijvoorbeeld zijn om veel verschillende partijen te contracteren. Dit kan worden bewerkstelligd door een maximum te stellen aan het aantal te gunnen percelen per leverancier. Het spreiden van leveringsrisico komt tot uiting in de conditie dat bepaalde percelen niet aan dezelfde leverancier worden gegund, of wederom door een maximum te stellen aan het aantal per leverancier te gunnen percelen. Andere voorbeelden van de vele mogelijke condities zijn:

- Het stellen van een maximum (minimum) aantal verschillende leveranciers;
- als een bepaald perceel gegund is aan leverancier A, dan moet een ander perceel niet ook aan A worden gegund;
- als een bepaald perceel niet gegund is aan leverancier B, dan moet een ander perceel ook niet gegund worden aan B.

Hoe deze condities moeten worden verwerkt in het lineair programmeringmodel wordt beschreven in de subparagraaf 'andere voorbeelden van condities'.

De aanbestedende dienst kan er voor kiezen om ook condities van leveranciers te accepteren

In de vorige paragraaf zijn voorbeelden gegeven van condities die de aanbestedende dienst kan stellen. Het is echter ook mogelijk dat de aanbestedende dienst condities van leveranciers accepteert. Een kleinere marktpartij zou bijvoorbeeld maximaal 5 micropercelen kunnen beleveren. Maar om zijn kansen te vergroten schrijft hij in op 10 micropercelen, met als conditie dat hij niet meer dan 5 percelen gegund wil krijgen. Ook is het mogelijk dat een opdracht voor een leverancier pas interessant is bij een minimaal aantal gegunde percelen. De leverancier kan dan de conditie stellen dat hij bijvoorbeeld óf helemaal geen óf minimaal 10 percelen gegund wil krijgen.

Conditie beperken het aantal oplossingsmogelijkheden

Zoals uit vorige paragrafen bleek, kan het toepassen van condities heel zinvol zijn. Het is echter wel belangrijk om te realiseren dat elke conditie, die wordt toegevoegd het aantal oplossingsmogelijkheden beperkt. Als er naast de voor het model noodzakelijke condities geen andere condities worden gesteld, wint per perceel de offerte met de laagste prijs. Iedere conditie extra kan 'geld kosten', omdat het kan gebeuren dat door die conditie juist de eerdere (goedkoopste) oplossing, niet meer is toegestaan.

Als voorbeeld kun je denken aan de eis dat een leverancier niet meer dan één perceel mag winnen. Als één leverancier toevallig de goedkoopste is op twee percelen, kan hij die dus niet allebei gegund krijgen. Dat betekent dat teruggevallen moet worden op een iets duurdere oplossing (welke dat is rekent de computer wel uit). Door een extra conditie kan het dus alleen maar duurdere worden.

Zorg er daarom altijd voor dat alle noodzakelijke condities worden gebruikt, maar dat toepassing van onnodige condities wordt voorkomen: deze kunnen de oplossing alleen verslechteren.

Een gevoeligheidsanalyse geeft het effect van de condities weer

Zoals gezegd kan het toevoegen van condities leiden tot een duurdere oplossing. Het is echter eenvoudig per conditie vast te stellen wat het effect van de conditie op de totale kosten is. In de paragraaf 'het opstellen van een IP/LP model' wordt dit toegelicht aan de hand van een voorbeeld.

Het opstellen van een LP/IP model

Nadat in de aanbestedingsstrategie alle condities zijn vastgesteld die moeten gelden bij de beoordeling van de inschrijvingen, moet dit vertaald worden naar het LP/IP model. Het LP/IP-model kan vervolgens middels gratis te downloaden software worden opgelost. (Meer informatie over LP vindt u op Wikipedia (http://nl.wikipedia.org/wiki/Lineair_programmeren.)

Het model waarmee de optimale verdeling van de percelen wordt vastgesteld bestaat uit enkele basisonderdelen:

- Beslissingsvariabelen
- Doelfunctie
- Condities (ook wel restricties genoemd)

De beslissingsvariabelen

De beslissingsvariabelen zijn standaard in alle toepassingen van micropercelen dezelfde:

Beslissingsvariabele:

$X_{kl} = 1$ als inschrijver k perceel l gegund krijgt

$X_{kl} = 0$ als inschrijver k perceel l niet gegund krijgt

Het gebruik van zinvolle namen voor beslissingsvariabelen en indexering vergroot de duidelijkheid. Verder is het belangrijk om consequent gebruik te maken van dezelfde indices.

Of de beslissingsvariabelen uiteindelijk de waarde 0 of 1 krijgen rekent de computer uit. De waarde van de beslissingsvariabelen in de oplossing van de computer geeft aan welke leverancier welk perceel gegund krijgt.

De doelfunctie

De doelfunctie is de formule die uiteindelijk geoptimaliseerd wordt. Bij het minimaliseren van kosten is de doelfunctie de som van alle kosten.

Doelfunctie (bij drie percelen en drie inschrijvers):

Minimaliseer:

$\text{Prijs}_{A1} * X_{A1} + \text{Prijs}_{A2} * X_{A2} + \text{Prijs}_{A3} * X_{A3} +$

$\text{Prijs}_{B1} * X_{B1} + \text{Prijs}_{B2} * X_{B2} + \text{Prijs}_{B3} * X_{B3} +$

$\text{Prijs}_{31} * X_{C1} + \text{Prijs}_{C2} * X_{C2} + \text{Prijs}_{C3} * X_{C3}$

In deze formule zijn de prijzen de door de verschillende leveranciers geoffreerde prijzen. $Prijs_{A1}$ is bijvoorbeeld de prijs die leverancier A biedt om perceel 1 te leveren, $Prijs_{A2}$ is de prijs die leverancier A biedt om perceel 2 te leveren, $Prijs_{B1}$ is de prijs die leverancier B biedt om perceel 1 te leveren etc.

De condities

De condities geven de voorwaarden weer die aan de winnaars van de micropercelen worden gesteld. De condities worden weergegeven als relatie tussen één of meer beslissingsvariabelen.

In het kader hieronder zijn 3 voorbeelden van condities uitgewerkt, die door de aanbestedende dienst kunnen worden gesteld:

- De noodzakelijke conditie dat elk perceel aan precies één leverancier wordt gegund;
- de conditie dat perceel 1 en perceel 2 niet aan dezelfde leverancier mogen worden gegund;
- de conditie dat een leverancier maximaal 2 percelen gegund krijgt.

Noodzakelijke condities:

$X_{A1} + X_{B1} + X_{C1} = 1$ Perceel 1 wordt aan precies 1 inschrijver gegund

$X_{A2} + X_{B2} + X_{C2} = 1$ Perceel 2 wordt aan precies 1 inschrijver gegund

$X_{A3} + X_{B3} + X_{C3} = 1$ Perceel 3 wordt aan precies 1 inschrijver gegund

Conditie gesteld door aanbesteder:

$X_{A1} + X_{A2} \leq 1$ Perceel 1 en 2 worden niet beide aan leverancier A gegund

$X_{B1} + X_{B2} \leq 1$ Perceel 1 en 2 worden niet beide aan leverancier B gegund

$X_{C1} + X_{C2} \leq 1$ Perceel 1 en 2 worden niet beide aan leverancier C gegund

$X_{A1} + X_{A2} + X_{A3} \leq 2$ Inschrijver A krijgt maximaal 2 percelen gegund

$X_{B1} + X_{B2} + X_{B3} \leq 2$ Inschrijver B krijgt maximaal 2 percelen gegund

$X_{B1} + X_{B2} + X_{B3} \leq 2$ Inschrijver C krijgt maximaal 2 percelen

De aanbestedende dienst kan er, zoals beschreven, ook voor kiezen om de inschrijvers de mogelijkheid te geven om zelf condities te stellen. Dit wordt op een zelfde manier geformuleerd.

Conditie gesteld door Inschrijver A

$$X_{A1} + X_{A2} + X_{A3} \leq 1$$

gegund krijgen

Inschrijver A wil maximaal 1 perceel

Voorbeeld van een uitgewerkt model

Er zijn voor drie percelen 3 offertes binnengekomen:

	Perceel 1	Perceel 2	Perceel 3
Inschrijver A	€ 10.000 (A1) €13.000 (A3)	€8.000	(A2)
Inschrijver B	€ 13.000 (B1) €15.500 (B3)	€9.000	(B2)
Inschrijver C	€ 13.000 (C1) (C3)	€11.000 (C2)	€15.000

De doelfunctie is nu dus:

Minimaliseer:

$$\begin{aligned}
 &10000 * X_{A1} + 8000 * X_{A2} + 13000 * X_{A3} + \\
 &13000 * X_{B1} + 9000 * X_{B2} + 15500 * X_{B3} + \\
 &13000 * X_{C1} + 11000 * X_{C2} + 15000 * X_{C3}
 \end{aligned}$$

Zonder condities

Het is duidelijk dat inschrijver A voor alle percelen de goedkoopste offerte heeft ingediend. Als alleen gekeken wordt naar de goedkoopste totaaloplossing krijgt leverancier A dan ook alle percelen gegund.

De totale kosten bedragen dan:

$$\begin{aligned}
 \text{Kosten} = & 10000 * 1 + 8000 * 1 + 13000 * 1 + \\
 & 13000 * 0 + 9000 * 0 + 15500 * 0 + \\
 & 13000 * 0 + 11000 * 0 + 15000 * 0 = \text{€}31.000
 \end{aligned}$$

Uitwerking met condities

Als nu de conditie wordt toegevoegd dat perceel 1 en perceel 2 *niet* aan dezelfde leverancier worden gegund, ontstaat een andere situatie. De oorspronkelijke oplossing kan niet meer.

Aan het LP model worden dan de betreffende restricties (zie paragraaf 424) toegevoegd en het geheel wordt opnieuw geoptimaliseerd. Dat geeft de volgende totaal kosten:

$$\begin{aligned} \text{Kosten} = & 10000 * 1 + 8000 * 0 + 13000 * 1 + \\ & 13000 * 0 + 9000 * 1 + 15500 * 0 + \\ & 13000 * 0 + 11000 * 0 + 15000 * 0 = \text{€}32.000 \end{aligned}$$

Deze conditie 'kost' dus € 1.000

Er is echter door inschrijver A ook een conditie gesteld:

Inschrijver A heeft als conditie gesteld dat hij maximaal 1 perceel gegund kan krijgen. De optimale oplossing wordt nu:

$$\begin{aligned} \text{Kosten} = & 10000 * 1 + 8000 * 0 + 13000 * 0 + \\ & 13000 * 0 + 9000 * 1 + 15500 * 0 + \\ & 13000 * 0 + 11000 * 0 + 15000 * 1 = \text{€}34.000 \end{aligned}$$

Deze conditie 'kost' dus € 2.000

Voorbeelden van lastige condities

Een veel voorkomende conditie is het stellen van een maximum aan het aantal te contracteren leveranciers. Daarvoor is het nodig een hulpvariabele (Y) te introduceren, die aangeeft of leverancier k al dan niet een aantal percelen heeft gewonnen: Y(k)

- Y(k) = 1 als leverancier k één of meer percelen wint
- Y(k) = 0 als leverancier k geen enkel perceel wint

Dan is de conditie dat er niet meer dan 10 leveranciers gecontracteerd worden weer te geven als:

$$Y(1) + Y(2) + Y(3) + \dots \leq 10$$

En verder is ook nog nodig:

- $X(k,1) + X(k,2) + X(k,3) + X(k,4) + \dots - M \cdot Y(k) \leq 0$
- Waarbij M een willekeurig groot getal is, in ieder geval groter dan het aantal percelen.