



Factsheet

Mogelijkheden inkoop samenwerking binnen de grenzen van de Aanbestedingswet

Versie: 1.0 | Doc.nr 138 | Beheer: Inkoop en contractmanagement | Mail: inkoop@zwolle.nl

Samenwerken met andere overheden kan bij aanbestedingen voordeel opleveren. Maar is het niet in strijd met de regelgeving vanuit de Aanbestedingswet, aangezien hierin expliciet voorwaarden zijn geschept als het gaat om het samenvoegen van opdrachten? In deze factsheet:

1. (Juridische) context
2. Uitwerking in de praktijk: mogelijkheden
3. Conclusie
4. Samenwerking kan ook zonder samen aanbesteden!

1. (Juridische) Context

Aanbestedingswet

De huidige Aanbestedingswet schrijft voor zowel Europese, Nationale als meervoudig onderhandse procedures voor, dat een aanbestedende dienst bij de voorbereiding van, en het tot stand brengen van een overheidsopdracht, uitsluitend eisen, voorwaarden en criteria stelt aan de inschrijvers en inschrijvingen die in een redelijke verhouding staan tot het voorwerp van de opdracht. Hierbij dient een aanbestedende dienst in ieder geval acht te slaan op het al dan niet samenvoegen van opdrachten¹. Als algemene bepaling staat hierover in art. 1.5 van de aanbestedingswet het volgende:

- 1. Een aanbestedende dienst of speciale-sectorbedrijf voegt opdrachten niet onnodig samen. Alvorens samenvoeging plaatsvindt, wordt in ieder geval acht geslagen op:
a. de samenstelling van de relevante markt en de invloed van de samenvoeging op de toegang tot de opdracht voor voldoende bedrijven uit het midden- en kleinbedrijf;
b. de organisatorische gevolgen en risico's van de samenvoeging van de opdrachten voor de aanbestedende dienst, het speciale-sectorbedrijf en de ondernemer;
c. de mate van samenhang van de opdrachten.*
- 2. Indien samenvoeging van opdrachten plaatsvindt, wordt dit door de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf gemotiveerd in de aanbestedingsstukken.*
- 3. Een aanbestedende dienst of een speciale-sectorbedrijf deelt een opdracht op in meerdere percelen, tenzij hij dit niet passend acht. In dit geval motiveert de aanbestedende dienst of het speciale-sectorbedrijf dit in de aanbestedingsstukken.*

Uit bovenstaande blijkt niet dat het per definitie samenvoegen van opdrachten (in welke vorm dan ook) verboden is. Het gaat er om dat er niet onnodig wordt samengevoegd en dat hierbij door de aanbestedende dienst een goede afweging wordt gemaakt. Indien er wel sprake is van samenvoeging wordt dit gemotiveerd in de aanbestedingsstukken.

¹ Art. 1.10 resp. 1.13 en 1.16 Aanbestedingswet.

Gids Proportionaliteit

Als uitwerking van de Aanbestedingswet is hierover een en ander nader uitgewerkt in de Gids Proportionaliteit (GP), in het bijzonder par. 3.3.1 (samenvoegen) en 3.3.2 (opsplitsen in percelen). De GP onderscheidt diverse vormen van samenvoeging. Voor wat betreft deze factsheet, is met name de variant 'samenvoegen van gelijksoortige opdrachten door verschillende aanbestedende diensten' van belang.

2. Uitwerking in de praktijk: mogelijkheden

Zoals hiervoor reeds geschetst, is het samenvoegen van opdrachten onder bepaalde condities toegestaan. De vraag is echter wat wel toegestaan is binnen wet- en regelgeving en welke afwegingen daarbij moeten worden gemaakt.

Wanneer sprake van onnodig samenvoegen?

Het is onmogelijk om op voorhand te zeggen wat wel/niet onnodig is. Het gaat er per concrete opdracht om dat er goed naar de omstandigheden wordt gekeken. De totale grootte van de opdracht speelt hierbij een belangrijke rol, echter is de grootte van de opdracht ook weer geen statisch gegeven. Het is bij opdrachten voor Diensten bijvoorbeeld niet zo dat een samengevoegde opdracht van € 260.000 wel toegestaan is en een opdracht van € 650.000 niet. Het gaat erom dat er een evenwicht gezocht moet worden tussen de voor- en nadelen van een 'grote' opdracht.

Enerzijds kan schaalvergroting leiden tot beperking van de transactiekosten (aanbesteding- en apparaatskosten, zowel voor aanbestedende dienst als voor de inschrijvers) en een lagere prijs. Anderzijds kan schaalvergroting leiden tot toename van de complexiteit van de opdracht, hetgeen van invloed kan zijn op de beheersbaarheid en doorlooptijd (met bijbehorende kosten) en een toename van risico's en faalkosten. Wanneer de beoordeling of samenvoeging in het concrete geval doelmatig is, dienen dan ook de totale kosten (kosten van voorbereiding, aanbesteding, realisatie, exploitatie en onderhoud) en mogelijk andere relevante aspecten van de opdracht mee te worden genomen. Een belangrijk 'relevant aspect' is de samenstelling van de markt. Het aantal potentiële inschrijvers dient nog dusdanig te zijn dat de mededinging gewaarborgd blijft en de concurrentie niet merkbaar wordt beperkt². Daarbij is het relevant dat de toegang voor het MKB zoveel mogelijk verzekerd blijft.

Voorbeeld: Gemeente A wenst het gemeentehuis te laten schilderen. Vanwege de omvang van deze, op zichzelf staande opdracht, is (bijv. na marktonderzoek) vast komen te staan dat dit een te grote opdracht is om door een klein schildersbedrijf te laten uitvoeren. Grotere schildersbedrijven zouden deze opdracht wel kunnen uitvoeren. Gemeente B is eveneens van plan het gemeentehuis te laten schilderen. De grootte van deze opdracht is dusdanig vergelijkbaar met het gemeentehuis van gemeente A, dat ook dit niet door een klein schildersbedrijf uitgevoerd kan worden. Indien ervoor zou worden gekozen deze twee opdrachten samen te voegen, dan zou de conclusie kunnen zijn dat de markt door de samenvoeging niet merkbaar wordt beperkt. Immers, de kleine schildersbedrijven kwamen voor de separate opdrachten ook al niet in aanmerking. Dit is slechts anders, indien de samenvoeging er toe zou leiden dat ook de middelgrote bedrijven worden uitgesloten voor de opdracht en het alleen nog toegankelijk is voor de hele grote schildersbedrijven. Indien Gemeente A wel groot is en Gemeente B niet, dan nog kan samenvoegen 'toelaatbaar' zijn, indien de gemeenten onderbouwen dat dit voor hen 'maatschappelijke' voordelen (o.a. lagere kosten) oplevert en de markt niet 'onnodig' wordt beperkt.

Het is dus van groot belang dat, voordat een opdracht op de markt wordt gezet, goed onderzoek wordt gedaan naar de aard en omvang van de opdracht. De gevolgen van de samenvoeging (organisatorisch) en voor de markt (wordt die - zonder noodzaak beperkt en vindt er concurrentievervalsing plaats?) moeten voorafgaand aan de

² In de nieuwe aanbestedingsrichtlijn voor overheidsopdrachten (2014/24/EU) staat hierover in diezelfde strekking in overweging 59: *'Op de aanbestedingsmarkten van de Unie komt het steeds vaker voor dat aanbestedende diensten de vraag bundelen om schaalvoordelen zoals lagere prijzen en transactiekosten te verkrijgen, en om het aanbestedingsmanagement te verbeteren en te professionaliseren. Dit kan worden bereikt door bundeling van de aankopen, in de vorm van samenvoeging van aanbestedende diensten of bundeling naar volume en waarde van in de tijd gespreide opdrachten. Het samenvoegen en centraliseren van aankopen moet echter nauwlettend worden gevolgd om buitensporige concentratie van kopersmacht en collusie te voorkomen en om de transparantie en concurrentie alsmede de kansen op markttoegang voor het mkb te behouden.'*

aanbesteding goed worden onderzocht. Indien samenvoeging in de ogen van de aanbestedende dienst 'niet onnodig' (=nodig) is en daadwerkelijk wordt besloten tot samenvoeging, dan is belangrijk dat dit wordt gemotiveerd in de aanbestedingsdocumenten.

Opdelen in percelen

Hiervoor staat de afweging beschreven of er sprake is van het onnodig samenvoegen van een opdracht. Indien de conclusie is dat er wel degelijk sprake is van het onnodig samenvoegen, dan hoeft dit nog niet tot gevolg te hebben dat dus ook niet samen kan worden aanbesteed. In dat geval zou ervoor gekozen kunnen worden wel gezamenlijk aan te besteden, maar deze aanbesteding vervolgens weer op te delen in percelen. De afzonderlijke opdrachten worden dan als het ware in één aanbestedingsproces op de markt gebracht. De eerder genoemde voordelen als 'bulkvoordeel' liggen bij het opdelen van percelen minder voor de hand. Het voordeel van het opdelen in percelen ligt aan de kant van de opdrachtgever met name in het procesvoordeel, doordat de aanbesteding maar één keer hoeft te worden uitgevoerd.

Overigens wordt opgemerkt dat, ook in de situatie dat er sprake is van 'toegestane' samenvoeging, het alsnog disproportioneel kan zijn als de samengevoegde opdracht niet alsnog in percelen wordt opgeknipt. Dit hangt wederom af van de gevolgen van de samenvoeging. Bijv. als het gaat om de toegang voor bedrijven tot de opdracht.

3. Conclusie

Ondanks dat er een 'verbod' op samenvoegen in de Aanbestedingswet staat, is gebleken dat dit in de praktijk niet betekent dat er niet mag worden samengevoegd. Het gaat er om dat er niet onnodig wordt samengevoegd. Of er sprake is van onnodig samenvoegen, dient per aanbesteding te worden bekeken.

Samenvattend betekent dit:

Per aanbesteding dient bekeken te worden of er opdrachten worden samengevoegd; Is er sprake van samenvoegen, dan moet gekeken worden wat voor gevolgen dit heeft voor de eigen organisatie en wat voor gevolgen dit heeft voor de toegang voor de markt (is er sprake van marktbeperking?);

Als geconcludeerd wordt dat de samenvoeging noodzakelijk is en niet onnodig, dan moet dit worden gemotiveerd in de aanbestedingsdocumenten!;

Het opsplitsen van percelen van een aanbesteding is een mogelijkheid indien geconcludeerd wordt dat samenvoeging zonder percelen leidt tot een te grote opdracht (en dus onnodig).

4. Samenwerking kan ook zonder samen aanbesteden!

Samenwerking betekent niet: gezamenlijk aanbesteden. Er zijn meer manieren om door samenwerken voordeel te behalen. Het voordeel is niet altijd in euro's uit te drukken en dat hoeft ook niet. Gebruik maken van kennis, kunde en ervaringen van mensen van andere organisaties, kan veel voordeel opleveren.