



Handreiking aanbesteden brandverzekeringen met en zonder co-assurantie

CBA

Datum 17 december 2012

Inhoud

Inhoud	2
Inleiding	3
1 Invullen aankondiging van gegunde opdrachten	4
2 Algemene uitgangspunten	5
2.1 <i>Specificeren</i>	5
2.2 <i>Verzekerd object</i>	6
2.3 <i>Percelen</i>	6
2.4 <i>Elektronische veiling</i>	6
2.5 <i>Assurantiemakelaar of assurantieadviseur</i>	7
2.6 <i>BIPAR-principes</i>	7
3 Mogelijke methodes aanbesteden van brandverzekeringen en co-assurantie	7
3.1 <i>De niet-openbare procedure</i>	8
3.2 <i>De openbare procedure met daarin verwerkt het systeem van hoofd- en onderaanneming</i>	10
3.3 <i>Niet-openbare procedure met gunning van twee percelen</i> .	10
4 Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking	11
5 Verantwoording	13

Inleiding

In Nederland is het afsluiten door aanbestedende diensten van brandverzekeringen in co-assurantie tot op heden een veel voorkomende praktijk. Co-assurantie houdt in dat meerdere verzekeraars gezamenlijk één risico dragen door ieder een deel van dit risico op zich te nemen: iedere verzekeraar tekent in voor een bepaald percentage totdat het te verzekeren object voor 100% verzekerd is. Er is daarbij vaak sprake van een leidend verzekeraar en volgend verzekeraars.

Van co-assurantie wordt gebruikt gemaakt in gevallen waarin het risico voor één verzekeraar te groot wordt om te dragen, het risico gecompliceerd is, of eenmalig is en schadestatistieken ontbreken. Een groot voordeel van co-assurantie is dat vrijwel alle risico's verzekeraar zijn en dat door het risico te verdelen over verschillende verzekeraars er een grotere capaciteit beschikbaar komt om risico's af te dekken. Opgemerkt wordt dat de co-assuradeuren aansprakelijk zijn voor het deel dat zij in een risico participeren. Zij zijn dus niet hoofdelijk aansprakelijk voor het geheel.

Aanbestedingsplichtige opdracht

Het afsluiten van een brandverzekering betreft een aanbestedingsplichtige opdracht ingevolge bijlage II A, categorie 6 'Diensten van financiële instellingen (sub a verzekeringsdiensten), van Richtlijn 2004/18/EG. Dit houdt in dat voor het aanbesteden van een brandverzekering in de regel de openbare of niet-openbare procedure gevolgd moet worden.

Het aanbesteden van brandverzekeringen in de vorm van co-assurantie is echter een ingewikkeld proces, dat maatwerk vereist (gelet op het verkrijgen van voldoende dekking en uniforme voorwaarden). Aanbestedende diensten maakten daarom veel gebruik van de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking, zoals beschreven in artikel 30, eerste lid, onderdeel c, van het Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten (hierna: Bao). Dit artikel bepaalt dat gebruik van de onderhandelingsprocedure is toegestaan indien 'de specificaties voor de overheidsopdracht niet voldoende nauwkeurig kunnen worden vastgesteld om de opdracht overeenkomstig de voorschriften inzake de openbare of de niet-openbare procedure door de keuze van de beste inschrijving te gunnen'.

Inbreukprocedure Europese Commissie

Op 4 juni 2010 heeft de Europese Commissie (hierna: EC) naar aanleiding van deze in Nederland bestaande praktijk een ingebrekestelling uitgevaardigd¹. De EC was van oordeel dat de administratieve praktijk voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor diensten inzake brandverzekeringen in strijd was met Richtlijn 2004/18/EG. De schending bestond in:

- i) het plaatsen van deze opdrachten door middel van een procedure van gunning door onderhandelingen met voorafgaande aankondiging, en
- ii) het bekend maken van aankondigingen van gegunde opdrachten die niet de gegevens bevatten die de richtlijn voorschrijft (te weten naam en adres van de begunstigde(n) en de voor de opdracht betaalde prijs/prijzen).

¹ Ingebrekestelling op 4 juni 2010, met inbreuknummer 2010/2069.

Nederland heeft in zijn antwoord aan de EC erkend dat de onderhandelingsprocedure inderdaad voor uitzonderingsgevallen is bedoeld. Tegelijkertijd heeft Nederland aandacht gevraagd voor het fenomeen van co-assurantie. Het bieden van de mogelijkheid om op een opdracht voor brandverzekeringen in te schrijven waarbij sprake is van co-assurantie, stelt aparte eisen aan de wijze waarop de opdracht in de markt wordt gezet.

Nederland heeft daarom besloten een handreiking op te stellen die aanbestedende diensten een handvat biedt hoe een brandverzekering in de vorm van co-assurantie openbaar of niet-openbaar aanbesteed zou kunnen worden.

Leeswijzer

Hieronder worden allereerst de verplichtingen van de aanbestedende dienst bij het invullen van de aankondiging van de gegunde opdracht beschreven. Vervolgens wordt een aantal algemene uitgangspunten besproken die bij het aanbesteden van brandverzekeringen, ook zonder co-assurantie, in ogenschouw moeten worden genomen. Tot slot komt een drietal mogelijkheden van aanbestedingsprocedures in de vorm van co-assurantie aan de orde en wordt uitgelegd waarom de onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking vaak niet geschikt is.

1 Invullen aankondiging van gegunde opdrachten

Ingevolge artikel 35, twaalfde lid, van het Bao moet een aanbestedende dienst uiterlijk 48 dagen na het gunnen een aankondiging van de gegunde opdracht bekendmaken. In artikel 36 van het Bao is aangegeven dat de aankondiging de inlichtingen bevat die in bijlage 4 bij het Bao zijn vermeld. Het gaat onder meer om de volgende inlichtingen:

- naam en adres van de begunstigde(n);
- betaalde prijs of prijzen (minimum/maximum);
- waarde van de geselecteerde inschrijving(en) of de hoogste en de laagste inschrijving die bij de gunning in aanmerking zijn genomen.

Het is verplicht deze rubrieken in het officiële model in te vullen. Indien een aanbestedende dienst van mening is dat de naam van de ondernemer aan wie gegund is en/of de waarde van de opdracht niet vermeld kan worden, kan een beroep worden gedaan op artikel 35, zeventiende lid, van het Bao. Dit artikel bepaalt dat een aanbestedende dienst bepaalde gegevens betreffende de gunning niet mee hoeft te delen, indien het openbaar maken onder andere de rechtmatige commerciële belangen van ondernemers zou kunnen schaden. Zoals elke uitzonderingsbepaling in de aanbestedingswetgeving dient ook deze uitzonderingsmogelijkheid restrictief te worden uitgelegd. Als uitgangspunt geldt dan ook dat de bovengenoemde inlichtingen in beginsel altijd dienen te worden verstrekt. De overheid is verplicht in al haar activiteiten transparant te zijn. Om een succesvol beroep op bovengenoemde uitzonderingsgrond te kunnen doen, moet sprake zijn van commerciële belangen die geschaad kunnen worden wanneer bedrijfsgevoelige gegevens openbaar gemaakt worden. Dat is niet snel het geval wanneer de som van de premies wordt vermeld. Per verzekeraar wordt er dan immers niets prijsgegeven.

Ten aanzien van het aspect van het vermelden van de waarde van de opdracht, is een bijkomend voordeel dat de aanbestedende dienst aan haar statistiekverplichting heeft voldaan als in de aankondiging de waarde van de opdracht is ingevuld.

Praktische tips bij het invullen van het formulier op TenderNed

Ingeval van co-assurantie wordt aanbevolen de totale som van alle in rekening te brengen premies als opdrachtwaarde te vermelden, over de gehele looptijd van het contract.

In tegenstelling tot wat als reden van het niet-invullen door aanbestedende diensten werd opgegeven, biedt het aankondigingsformulier genoeg ruimte om alle verzekeraars te vermelden; ook al zijn de ingevoerde gegevens niet allemaal zichtbaar in het invoerscherm, ze worden wel opgenomen en zijn zichtbaar bij het printen van het formulier.

2 Algemene uitgangspunten

2.1 Specificeren

In vrijwel alle aanbestedingen, ongeacht het voorwerp van de aanbesteding, is het van belang voor de aanbestedende dienst om vooraf helder te beschrijven wat voor product, dienst of werk hij wenst te ontvangen. De aanbestedende dienst dient dan ook vooraf te specificeren waaraan het gevraagde product, werk of de gevraagde dienst moet voldoen.

Elke verzekering wordt afgesloten onder bepaalde verzekeringsvoorwaarden. Verzekeringsmaatschappijen beschikken ieder over eigen voorwaarden. De overheid is echter in de positie – in tegenstelling tot een particulier – dat zij meer mogelijkheden heeft om te bepalen onder welke voorwaarden zij zich wil verzekeren, zeker indien de verzekering via een aanbesteding in de markt wordt gezet (dit geldt in ieder geval bij grote objecten). Bij het opstellen van voorwaarden moet zij realistisch te werk gaan en geen voorwaarden stellen die disproportioneel zijn of waaraan onmogelijk voldaan kan worden (proportionaliteitsbeginsel).

Het is mogelijk om verschillende opties uit te vragen. Zo is het mogelijk de verzekeraars te vragen een verzekering aan te bieden voor verschillende looptijden waaruit de aanbestedende dienst kan kiezen. Ook kan gevraagd worden verschillende premies te bieden afhankelijk van de hoogte van het eigen risico. Zoals bekend behoort de geleverde informatie objectief gewogen te worden.

2.2 Verzekerd object

Afhankelijk van de omvang van de overheidsinstelling (grote gemeente, universiteit of kleine gemeente of school) is het te verzekeren object groter of kleiner (een verzekerd object kan uit één of meerdere opstallen bestaan). De verzekeraars moeten goed geïnformeerd worden over de omvang van het te verzekeren object. Zo nodig moeten de inschrijvende verzekeraars in de gelegenheid worden gesteld het te verzekeren object

vooraf te inspecteren. Daarnaast moet de aanbestedende dienst – zo mogelijk – informatie geven over het schadeverleden. Voorkomen moet worden dat verzekeraars zich geen goed beeld kunnen vormen van het risico dat zij lopen bij het afsluiten van de verzekering.

2.3 Percelen

Een aanbestedende dienst heeft het recht een aanbestedingsplichtige opdracht te splitsen in deelopdrachten (percelen), mits deze percelen op hun beurt worden aanbesteed (een uitzondering hierop is de 'percelenregeling' van artikel 9 van het Bao). Voor het splitsen in percelen kan aanleiding zijn als de opdracht uit verschillende delen bestaat, die zich ervoor lenen voorwerp te zijn van een afzonderlijk contract. Bij een brandverzekering voor een overheid moeten in de meeste gevallen meerdere opstallen verzekerd worden. Het zou dan mogelijk zijn voor elke opstal of een verzameling opstallen een afzonderlijke verzekering af te sluiten. Een voordeel hiervan kan zijn dat vanwege de beperktere omvang van het te verzekeren object en hierdoor wellicht mindere complexiteit, het proces van aanbesteden en het afsluiten van een contract sneller verloopt. Echter, uit oogpunt van risicospreiding verdient het geen aanbeveling voor elke opstal een afzonderlijke verzekering af te sluiten. Door meer opstallen in één verzekering onder te brengen, worden er namelijk compensatiemogelijkheden voor de verzekeraar gecreëerd. Hierdoor wordt het voor de verzekeraar mogelijk lagere premies te offeren.

De voor- en nadelen van het splitsen in percelen moeten in elke concrete situatie vooraf tegen elkaar af worden gewogen, om op basis van deze afweging een aanbestedingsbesluit te kunnen nemen.

Zie voor een andere toepassing van het splitsen in percelen hoofdstuk III, de derde methode van het aanbesteden van een brandverzekering.

2.4 Elektronische veiling

Sommige aanbestedende diensten zijn van mening dat een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking tot een lagere premiestelling leidt dan een openbare of niet-openbare aanbestedingsprocedure. Wat van de juistheid van deze veronderstelling ook zij, het vormt geen rechtvaardiging om gebruik te maken van de onderhandelingsprocedure.

Wel zou gebruik gemaakt kunnen worden van het middel van de elektronische veiling om te proberen zo laag mogelijke premies te verkrijgen. Op grond van artikel 57, eerste lid, van het Bao kan een aanbestedende dienst in het kader van een openbare of niet-openbare procedure de gunning van een overheidsopdracht vooraf laten gaan door een elektronische veiling op voorwaarde dat de nauwkeurige specificaties voor de overheidsopdracht kunnen worden opgesteld. Er bestaat nog weinig ervaring met het houden van een elektronische veiling, maar het is zeker de moeite waard deze mogelijkheid verder te verkennen in het kader van het aanbesteden van brandverzekeringen.

2.5 Assurantiemakelaar of assurantieadviseur

In de praktijk worden de meeste aanbestedende diensten bij het aanbesteden van verzekeringen bijgestaan door een assurantiemakelaar

of assurantieadviseur. Het is van belang dat van tevoren wordt bepaald tot hoever de dienstverlening van de makelaar/adviseur strekt, aangezien dienstverlening door een assurantiemakelaar/adviseur op zichzelf ook aanbestedingsplichtig is als de waarde van de opdracht de toepasselijke drempelwaarde te boven gaat. Er dient bijvoorbeeld bekeken te worden of het de bedoeling is dat de dienstverlening behalve ondersteuning bij de aanbestedingsprocedure, ook het beheer van de verzekeringsportefeuille en de behandeling van schadeclaims omvat.

Verder is het ook van belang erop te letten dat de makelaar/adviseur onafhankelijk van verzekeraars opereert.

Tot goed begrip wordt opgemerkt dat een assurantieadviseur doorgaans adviseert op basis van door verzekeraars ontwikkelde polisvoorwaarden. De makelaar in assurantiën daarentegen ontwikkelt samen met de opdrachtgever de polisvoorwaarden.

2.6 BIPAR-principes

In één van de bestekken die ten behoeve van deze handreiking zijn bestudeerd, wordt aan de verzekeraars die als volgers zijn geselecteerd, gemeld dat "de verzekeraars van deel 2 kunnen intekenen op basis van BIPAR-principes: de inschrijvingen worden gerangschikt op de geoffreerde premie waarbij de laagste premie wordt geplaatst." De BIPAR-principes vormen een gedragscode voor assurantiëtussenpersonen die ontwikkeld is door de European Federation of Insurance Intermediaries BIPAR. Uit deze principes volgt niet zonder meer dat bij de keuze van de volgend verzekeraars de laagste prijs als gunningcriterium gekozen moet worden. Vanuit het gezichtspunt van de aanbestedende dienst wordt de keuze op basis van de aanbestedingsregels zelf gemaakt. Voor de goede orde: deze BIPAR-principes behoren geen deel uit te maken van de besteksvoorwaarden in een Europese aanbesteding vanwege hun status van (nationaal georiënteerde) gedragscode.

3 Mogelijke methodes aanbesteden van brandverzekeringen en co-assurantie

Bij aanbestedende diensten is de vraag gerezen hoe aan een aanbestedingsprocedure, die verloopt volgens de openbare of niet-openbare procedure, vorm en inhoud kan worden gegeven, gelet op het aspect van co-assurantie.

Er is met diverse aanbestedende diensten en assurantiemakelaars gesproken en van gedachten gewisseld hoe een aanbesteding van een brandverzekering waarbij sprake is van co-assurantie, rechtmatig opgezet en aanbesteed kan worden. Een aantal aanbestedende diensten heeft reeds aanbestedingen volgens de niet-openbare procedure uitgevoerd en de ervaringen gedeeld. Grofweg geschetst zijn er drie manieren denkbaar om een brandverzekering met co-assurantie aan te besteden:

- de niet-openbare procedure;
- de openbare procedure;
- de procedure van gunning via de niet-openbare procedure, waarbij sprake is van twee percelen.

Hieronder worden deze verschillende methoden, geabstraheerd van de aangereikte voorbeelden, ten aanzien van het aanbesteden van brandverzekeringen op hoofdlijnen weergegeven.

3.1 De niet-openbare procedure

Een eerste methode is het toepassen van de niet-openbare procedure. De eerste stap is het plaatsen van een aankondiging van de opdracht op TenderNed; in deze aankondiging wordt nog geen onderscheid gemaakt tussen leidend en volgend verzekeraar (de inschrijvers weten dus pas na de gunningsfase wie leidend en wie volgend verzekeraar is). Naar aanleiding van deze aankondiging kunnen belangstellenden een zogeheten kwalificatieformulier (= selectieleidraad) opvragen. Op basis van de geretourneerde kwalificatieformulieren maakt de aanbestedende dienst een voorselectie. Het kwalificatieformulier bevat onder andere informatie over (de gang van zaken rondom) de aanbestedingsprocedure, de minimumeisen waaraan een verzekeraar moet voldoen om in aanmerking te komen voor de gunningsfase en een aantal procedurele bepalingen. Daarnaast is er een aantal bijlagen bij het kwalificatieformulier gevoegd (Eigen Verklaring, Volmachtverklaring, Identificatiegegevens en Verklaring Nederlandse en/of Engelse Taal).

Indien een gegadigde als leidend verzekeraar wil kunnen inschrijven dient hij aan te geven dat hij voldoet aan de selectie-eisen voor leidend verzekeraar, waaronder bijvoorbeeld het beschikken over kennis op het gebied van risicomanagement. Hetzelfde geldt voor volgverzekeraars. Ook zij dienen in de selectiefase te hebben aangegeven dat zij aan de voor deze categorie geldende selectie-eisen voldoen.

Door het aanmelden en invullen van het kwalificatieformulier verklaart de gegadigde zich onvoorwaardelijk akkoord met dit formulier en de daarbij behorende bijlagen en alle daarin genoemde administratieve, juridische en ander voorwaarden inzake de betreffende aanbesteding. Deze voorwaarden zijn ook van toepassing op het bestek en de gehele aanbestedingsprocedure.

Pas in het kader van de inschrijving (dus na de selectiefase) geeft de inschrijver aan of hij leidend, volgend of leidend en volgend verzekeraar wil zijn.

De aanbestedende dienst is vrij te kiezen tussen het gunningscriterium laagste prijs en het gunningscriterium economisch meest voordelige inschrijving (hierna: emvi). Als gekozen wordt voor het emvi-criterium zou dit criterium uit de subgunningscriteria premie (bijvoorbeeld maximaal 60 punten) en kwaliteit van de geboden dienst (bijvoorbeeld maximaal 40 punten) kunnen bestaan. Het criterium kwaliteit valt bijvoorbeeld uiteen in: risicomanagement (bijvoorbeeld maximaal 30 punten; waarbij risicomanagement alleen geldt voor het bepalen van de leidend verzekeraar en dus niet voor het bepalen van de volgend verzekeraars) en schadebehandeling (bijvoorbeeld maximaal 10 punten). Uiteraard kan deze punten- en scoreverdeling per aanbestedingsprocedure verschillen. Voor alle duidelijkheid wijst het Rijk erop dat de gunning aan de leidend verzekeraar volgens een ander samenstel sub(sub)gunningscriteria geschiedt dan de gunning aan de volgend verzekeraars.

Het bepalen van de leidend en volgend verzekeraars gebeurt op basis van de score op de bovenstaande criteria. Indien twee of meerdere verzekeraars een gelijk aantal punten scoren, kan – indien vooraf

aangekondigd in het bestek – de rangorde worden bepaald op basis van de volgende aspecten (waarbij de volgorde van deze aspecten ook anders kan worden gehanteerd):

1. de inschrijving met de hoogste score op 'risicomanagement' (geldt dus alleen ten aanzien van de leidende verzekeraar)
2. de inschrijving die op 'schadebehandeling' het hoogste scoort
3. de inschrijver met de laagste premie
4. de inschrijver die de meeste capaciteit (grootste aandeel) heeft aangeboden

Indien na het bovenstaande blijkt dat het aantal punten nog gelijk is, wordt er overgegaan tot loting. Het eventueel toepassen van de methode van loting moet in het bestek zijn opgenomen.

Ten aanzien van het 'voltekenen' van het risico tot 100%, dient de aanbestedende dienst in het bestek te vermelden dat wanneer de situatie ontstaat dat de inschrijver/volgend verzekeraar die als laatste mee mag tekenen een te hoog percentage heeft aangeboden waardoor er een risicodekking boven de 100% wordt bereikt, hij alleen met een lager percentage mee kan doen dan de capaciteit die hij heeft aangeboden.

In het voorgaande voorbeeld is het mogelijk dat een verzekeraar die voor 30% heeft ingeschreven (en bereid is zowel leidend als volgend te zijn) volgend verzekeraar wordt, en een verzekeraar die voor 20% heeft ingeschreven (en bereid is zowel leidend als volgend te zijn) leidend verzekeraar wordt, op grond van de score op het emvi-criterium.

De gemiddelde looptijd van een contract is doorgaans 3 jaar, met een jaarlijkse opzegmogelijkheid (JO-clausule) door verzekeraar(s) en verzekeringnemer op grond van bepaalde in het bestek/contract opgenomen opzeggingsgronden (te denken valt bijvoorbeeld aan het wegvallen van verzekeringscapaciteit en schadeverloop). Andere looptijden komen ook voor. Daarnaast wordt de JO-clausule niet altijd opgenomen.

Het Rijk ziet ten aanzien van bovenbeschreven procedure geen strijd met de geldende aanbestedingswet- en regelgeving.

3.2 De openbare procedure met daarin verwerkt het systeem van hoofd- en onderaanneming

De tweede methode is het toepassen van een openbare procedure gericht op het gunnen aan één inschrijver die met de aanbestedende dienst een verzekering sluit voor alle in de aanbesteding genoemde objecten. De aanbestedende dienst kan aangeven dat men zich op drie manieren kan inschrijven:

- als enige verzekeraar, of
- als een combinatie van verzekeraars, of
- als een leidend verzekeraar die zelf voor de volgend verzekeraars zorgt.

Bij al deze varianten is het mogelijk, mits de Europese aanbestedingsregels in acht worden genomen, dat men zich laat vertegenwoordigen door een assurantiemakelaar, tussenpersoon of adviseur.

De modaliteiten zijn in overeenstemming met de aanbestedingsregels. Het is immers altijd toegestaan als combinatie in te schrijven. Ook heeft een inschrijver het recht onderaannemers in te schakelen. Op deze wijze kan een inschrijver zelf zorgen voor volgend verzekeraars. Het verschil met de echte co-assurantie is dat in dit geval de inschrijver als 'hoofdaannemer' voor het geheel aansprakelijk is.

3.3 Niet-openbare procedure met gunning van twee percelen

Een derde methode is de niet-openbare aanbestedingsprocedure waarbij sprake is van het gunnen van twee percelen. Het eerste perceel heeft betrekking op het inschrijven als leidend verzekeraar en het tweede perceel op het inschrijven als volgend verzekeraar.

Aangeraden wordt voor het eerste perceel (leidend verzekeraar) het gunningscriterium 'emvi' te kiezen. Voor het tweede perceel (volgend verzekeraar) kan het beste het gunningscriterium laagste prijs gekozen worden. Nadat op het eerste perceel de leidend verzekeraar geselecteerd is kunnen de volgend verzekeraars op het tweede perceel inschrijven. De volgend verzekeraars moeten de voorwaarden en het eigen risico van de leidend verzekeraar accepteren en worden geselecteerd op basis van de premie. Hierbij wordt de inschrijver met de laagste premie als eerste met zijn volledig aandeel geselecteerd. In de aankondiging van de opdracht moet voor elk perceel aangegeven worden welk gunningscriterium van toepassing is.

De niet-openbare procedure kent een afzonderlijke selectiefase, waarin de gegadigden worden geselecteerd als leidend en/of volgend verzekeraar. De selectiecriteria zijn opgenomen in het publicatiedocument (en tevens in het bestek). Uit de selectie volgt wie er als leidend verzekeraar en wie als volgend verzekeraar door mogen.

In de gunningsfase ontvangen alle geselecteerde inschrijvers gelijktijdig hetzelfde bestek. Eerst dienen de inschrijvers die zijn geselecteerd als leidend verzekeraar hun inschrijvingen in (tarief en aandeel in de totale dekking). Deze inschrijvingen worden beoordeeld op het gunningscriterium 'economisch meest voordelige inschrijving', bestaande uit bijvoorbeeld premie (maximaal 50 punten), voorwaarden (maximaal 20 punten), eigen risico (maximaal 20 punten), schadeafhandeling (maximaal 5 punten) en service (maximaal 5 punten). De verschillende wegingsfactoren zijn opgenomen in het bestek.

De gunning aan de winnende leidend verzekeraar geschiedt onder de voorwaarde dat op het tweede perceel 100% dekking wordt verleend.

Als de winnende leidend inschrijver een aandeel/capaciteit heeft geoffreerd van 100%, vervalt het tweede perceel in de gunningsfase. Is het aandeel minder dan 100% dan mogen de inschrijvers die zijn geselecteerd als volgend verzekeraars hun inschrijving indienen. Zij krijgen daartoe informatie over de voorwaarden, eigen risico, geoffreerde premie, capaciteitsdekking en identiteit van de winnende leidend verzekeraar. De inschrijvers dienen zich in hun inschrijving te conformeren aan de eisen van de leidend verzekeraar voor wat betreft voorwaarden en eigen risico die de aanbestedende dienst in het bestek heeft opgenomen. De inschrijvingen van de volgend verzekeraars worden op basis van het gunningscriterium laagste prijs (laagste geoffreerde premie) gerangschikt. De inschrijver die de laagste premie offreert, wordt als eerste met zijn volledig aangeboden aandeel geselecteerd. Dit systeem

gaat zo door totdat er 100% dekking is bereikt. Dit systeem kan ertoe leiden dat het aandeel van de hoogste inschrijver eventueel verminderd wordt indien en voor zover dat aandeel boven 100% dekking uitgaat. Indien meerdere inschrijvers dezelfde premie offeren, krijgen deze inschrijvers naar rato een aandeel totdat 100% is bereikt. Deze mogelijke wijziging van het aanbod door de aanbestedende dienst moet in het bestek zijn beschreven.

Let op:

Zoals hierboven reeds is vermeld, gaat het bij deze procedure om het gunnen van twee percelen. In de praktijk is een procedure gevolgd die bestempeld is als een procedure met een gunning in twee delen ('getrapte gunning'). Aanbestedingsrechtelijk is dit niet de juiste opzet. Door de aanbestedingsprocedure in twee percelen te laten verlopen is er geen sprake van een gunning in twee delen maar van twee gunningen die elk een afzonderlijk perceel betreffen. De enige bijzonderheid van deze aanpak is dat de gunning in de twee percelen volgtijdelijk plaatsvindt.

4 Onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking

Artikel 30, eerste lid, van het Bao geeft aan in welke gevallen van een onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking gebruik gemaakt mag worden. Van de uitzonderingen opgesomd in de onderdelen a t/m d zijn voor diensten alleen de uitzonderingen a t/m c relevant (onderdeel d heeft alleen betrekking op werken). De uitzonderingen worden hierna besproken.

- Artikel 30, eerste lid, onderdeel a, van het Bao luidt als volgt: 'indien in het kader van een openbare of niet-openbare procedure of een concurrentiegericht dialogische inschrijvingen zijn gedaan die onregelmatig zijn, of indien inschrijvingen zijn gedaan die onaanvaardbaar zijn op grond van de artikelen 4, 24, 25, 27, 44 tot en met 54 en 57, mits de oorspronkelijke voorwaarden van de overheidsopdracht niet wezenlijk worden gewijzigd'.

Deze uitzonderingsgrond doet zich zelden voor en kan in elk geval niet toegepast worden als een aanbestedende dienst aan het begin van een aanbestedingstraject staat. Het is wel denkbaar dat een beroep op deze uitzonderingsgrond wordt gedaan, in het geval dat een (niet-)openbare procedure mislukt. Men dient er in dit kader wel voor te waken dat er geen oneigenlijk gebruik van deze uitzonderingsgrond wordt gemaakt.

- Artikel 30, eerste lid, onderdeel b, van het Bao bepaalt dat de onderhandelingsprocedure is toegestaan: 'in buitengewone gevallen, wanneer het werken, leveringen of diensten betreft waarvan de aard en de onzekere omstandigheden een vaststelling vooraf van de totale prijs niet mogelijk maken'.

Over deze uitzondering meldt de Toelichting op het Bao het volgende: 'In het Groenboek PPS wordt door de Commissie (= EC) ten aanzien van de uitzondering opgenomen in artikel 30, eerste lid, onderdeel b, van dit besluit opgemerkt dat die afwijkingmogelijkheid uitsluitend geldt voor uitzonderlijke situaties waarin vooraf onzekerheid bestaat over de aard of de omvang van de uit te voeren werkzaamheden, maar niet voor situaties

waarin de onzekerheden andere oorzaken hebben, zoals wanneer de prijs lastig vooraf kan worden vastgelegd als gevolg van de complexiteit van de financieel-juridische constructie. Als voorbeeld van zo'n uitzonderlijke situatie noemt de Commissie de omstandigheid dat werken in een geologisch onstabiel of archeologisch waardevol gebied worden uitgevoerd, waardoor de omvang van de uit te voeren werken aan het begin van de procedure niet valt te voorspellen.'

Hoewel bij verzekeringen ook geldt dat risico's moeilijk zijn in te schatten, moet een verzekeraar (en assurantiemakelaar) zich op basis van door de aanbestedende dienst verstrekte informatie – bijvoorbeeld over de schadegeschiedenis – en door een inspectie van het te verzekeren object een oordeel kunnen vormen over het te verzekeren risico. Een situatie die analoog is aan het hiervoor door de EC genoemde voorbeeld laat zich moeilijk voorstellen ten aanzien van brandverzekeringen.

- Artikel 30, eerste lid, onderdeel c, van het Bao staat de onderhandelingsprocedure toe 'wanneer, in het geval van overheidsopdrachten voor diensten als bedoeld in categorie 6 van bijlage 2, onderdeel A, en intellectuele diensten, vanwege de aard van de te verlenen diensten de specificaties voor de overheidsopdracht niet voldoende nauwkeurig kunnen worden vastgesteld om de opdracht overeenkomstig de voorschriften inzake de openbare procedure of de niet-openbare procedure door de keuze van de beste inschrijving te gunnen.'

Zoals reeds in de inleiding van deze handreiking beschreven, is dit de uitzonderingsgrond waarvan veel aanbestedende diensten gebruik maakten bij het aanbesteden van brandverzekeringen met co-assurantie, aangezien verzekeringsdiensten onder categorie 6 vallen. Echter, het enkele feit dat verzekeringsdiensten onder categorie 6 vallen is op zich zelf niet voldoende om een succesvol beroep op deze bepaling te kunnen doen. Er moet ook voldaan zijn aan de voorwaarde dat de specificaties voor de overheidsopdracht niet voldoende nauwkeurig kunnen worden vastgesteld.

De EC was in het kader van de inbreukprocedure van oordeel dat daar in ieder geval in de door haar onderzochte gevallen geen sprake van was, en dat het aldus in die gevallen niet onmogelijk was de specificaties voldoende nauwkeurig vast te stellen (de specificaties zelf, het te verzekeren eigendom, de schade aan het eigendom in het verleden, het door de aanbestedende dienst te dragen eigen risico en de duur van de opdracht konden volgens de EC alle voldoende nauwkeurig worden vastgesteld).

5 Verantwoording

Deze handreiking is opgesteld onder de verantwoordelijkheid van de Commissie Bedrijfsjuridisch Advies (CBA) van het Rijk. Vragen over de handreiking of naar aanleiding van de handreiking kunnen worden gesteld aan het secretariaat van de CBA, bij voorkeur via e-mail aan het adres CBA@minbzk.nl, of anders telefonisch onder telefoonnummer 06-50738697.

Aanvullende informatie kan ook verkregen worden via de website van Pianoo, expertisecentrum aanbesteden (www.pianoo.nl). De handreiking is opgenomen in de rubriek "Praktijk en tools". Aanvullende informatie is in die rubriek opgenomen.