

1 Introductie

Een praktisch boek over contracteren en aanbesteden

Dit boek gaat over het contracteren en aanbesteden van bouw- en infrastructurele projecten. Over wat er nodig is om op een doordachte en beheerste wijze een succesvolle marktbenadering te organiseren. Daarvoor komen de verschillende stappen van het contracterings- en aanbestedingsproces aan de orde: van de keuze voor de strategie, de voorbereiding van het inkooptraject tot en met de aanbesteding, gunning en opdrachtverlening. Het is een praktisch boek dat een antwoord geeft op de vraag: hoe ga ik op de beste manier met mijn project de markt op? Het boek gaat uit van een risicogestuurde aanpak om de marktbenadering voor te bereiden. Op die manier wordt geborgd dat op een gestructureerde manier wordt gestuurd op de zaken die echt belangrijk zijn. Dit komt terug bij het maken van keuzes voor zowel de contractvorm als de aanbesteding. Daarnaast wordt aandacht gegeven aan de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij een bouwcontract en hoe al vanaf de voorbereiding van de marktbenadering rekening kan worden gehouden met verschillende aspecten van samenwerken om de kans op succes in de realisatie te vergroten.

Over contracteren en aanbesteden is veel te zeggen en te schrijven. Beslist meer dan alleen hetgeen in dit boek aan de orde komt. Het is een selectie die is gebaseerd op leerervaringen uit de dagelijkse praktijk van het contracteren en aanbesteden van mijzelf en collega's in mijn werk bij Twynstra Gudde en in projecten. Met name de juridische aspecten en regels die samenhangen met contracteren en aanbesteden komen slechts in beperkte mate aan de orde. Dat is een bewuste keuze. Er is al voldoende literatuur voorhanden waarin juist op de juridische aspecten van contracten en aanbesteden wordt ingegaan. Dit boek beoogt vooral praktische handvatten te bieden om tot een goede marktbenadering te komen en die goed uit te voeren.

Voor doeners, toetsers en beslissers

Bij het schrijven van dit boek heb ik steeds al diegenen in gedachten gehad die te maken hebben met contracteren en aanbesteden, in het bijzonder voor bouw- of infrastructurele projecten. Dat zijn de mensen die geconfronteerd worden met het maken van strategische inkoopafwegingen en/of contract- en aanbestedingsdocumenten, of het beoordelen daarvan. Voor hen biedt dit boek informatie om deze strategie en documenten te maken en te kunnen beoordelen. Het is dus ge-

schreven voor projectmanagers, contractmanagers en inkopers betrokken bij bouw- of infrastructurele projecten. Daarnaast biedt het informatie voor opdrachtgevers en andere verantwoordelijken voor de project- en planvoorbereiding en inkoop van realisatieprojecten, die over de wijze van contracteren en aanbesteden besluiten moeten nemen.

Realisatieprojecten in bouw- en infrastructuur

Het perspectief van waaruit is geschreven, is dat van de opdrachtgever van bouwkundige of infrastructurele projecten. Daarbij richt het zich vooral op de marktbenadering van realisatieopgaven in projecten van publieke opdrachtgevers: het bouwen. Veel voorbeelden in dit boek zullen ook terugrijpen op deze context. Deze projecten kenmerken zich door onder meer een grote technische complexiteit, een langdurige planologische voorbereidingsfase en veelal complexe omgevingsaspecten. Deze aspecten komen terug in dit boek waar ze raken aan de contractering en aanbesteding. Dit wil niet zeggen dat de inhoud van dit boek alleen bruikbaar zou zijn voor bouw- en infrastructurele projecten. Verschillende onderwerpen die aan de orde komen, bijvoorbeeld de voorbereiding van de marktbenadering en het maken van strategische keuzes voor zowel contractering als aanbesteding, zijn relevant voor nagenoeg iedere marktbenadering, ook voor diensten en leveringen. De daar gepresenteerde werkwijze is ook in die gevallen goed bruikbaar.

De boodschap van dit boek

Hierna komen uiteenlopende aspecten van het contracteren en aanbesteden van bouwopgaven aan bod. Een viertal uitgangspunten staat daarbij centraal en kan worden beschouwd als de centrale boodschap van dit boek:

1. maak vroegtijdig tijdens de planuitwerking de strategische afweging hoe de markt te benaderen om bewust te kunnen kiezen en de projectvoorbereiding en planuitwerking te kunnen organiseren op basis van de gekozen inkoopstrategie;
2. werk risicogestuurd om weloverwogen en expliciete afwegingen en keuzes te maken en te sturen op zaken die er echt toe doen;
3. bouwcontracten gaan over samenwerkingsrelaties tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, soms voor meerdere jaren. Goed contracteren en aanbesteden gaat daarom niet alleen om het vinden van een deskundige aannemer maar vooral ook om het selecteren van een samenwerkingspartner. Stel daarvoor deze samenwerking al gedurende de voorbereiding van de marktbenadering centraal;
4. stel evenwichtige contracten op met een overzichtelijke en transparante verdeling van verantwoordelijkheden en risico's tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

De opbouw

In de volgende hoofdstukken wordt stapsgewijs het proces besproken om tot succesvolle contractering en aanbesteding van een realisatiecontract te komen, en vervolgens een succesvolle start in de uitvoering te maken. Het boek eindigt op het moment dat de opdracht is gegund, het contract is opgedragen en opdrachtgever en opdrachtnemer een start maken met de daadwerkelijke realisatie en samenwerking. Het boek volgt de volgorde waarin de werkzaamheden voor de contractering en aanbesteding in de praktijk worden uitgevoerd. Daarnaast zijn in het boek twee hoofdstukken als special opgenomen, waarin dieper wordt ingegaan op enkele bijzondere onderwerpen: de allocatie van risico's en het organiseren van een marktconsultatie.

2 Het contracteringsproces

2.1 Het contracteringsproces als vast onderdeel van elk realisatieproject

Indien een organisatie een bouwopgave wenst te realiseren, voert zij grote of minder grote delen daarvan doorgaans niet zelf uit. Er worden andere partijen bij betrokken om haar daarin bij te staan of om delen van de opgave uit handen te nemen. Er dienen bijvoorbeeld een architect, een ingenieursbureau en/of een aannemer te worden benaderd. Met deze partijen worden door de opdrachtgever een of meer overeenkomsten gesloten. Hierbij zijn twee hoofdactiviteiten te onderscheiden: enerzijds het 'kiezen' van een opdrachtnemer (in de regel door middel van enigerlei vorm van aanbesteding), en anderzijds het sluiten van een contract met deze partij. Gezamenlijk worden deze twee activiteiten ook wel de marktbenadering genoemd. Aan de aanbesteding en het sluiten van het contract gaat nog een fase vooraf: de voorbereiding. In de voorbereidingsfase wordt onder meer de strategie bedacht: met wat voor soort contract wil de opdrachtgever de markt op, wat doet hij zelf en wat koopt hij in en op welke manier, hoe wordt de aanbesteding vormgegeven en op basis van welke criteria worden contractpartners gekozen. Op de aanbesteding en contractering volgen, vanuit het perspectief van de opdrachtgever, nog twee fasen: eerst het contractmanagement gedurende de looptijd van de overeenkomst en vervolgens de oplevering en het afhandelen van restpunten en eventuele geschillen na afloop van het contract. Al deze stappen tezamen worden het contracteringsproces genoemd. Aan dit proces gaat geheel of



Figuur 1. Het contracteringsproces

gedeeltelijk de project- en planvoorbereiding vooraf. Na afronding van de contractering volgt de beheer- en onderhoudsfase. In figuur 1 is het contracteringsproces schematisch weergegeven.

Het goed organiseren en inhoudelijk doorlopen van het contracteringsproces zijn van grote invloed op het succes van een project: het binnen het afgesproken budget, de geplande tijd en met de vastgestelde kwaliteit kunnen realiseren van een bouwopgave. Daarbij geldt dat als de eerste, voorbereidende, stappen goed worden doorlopen, dit de kans aanzienlijk vergroot dat de latere fases eveneens succesvol zullen verlopen. Veel risico's kunnen in deze fase vooraf worden voorkomen en beheerst. Deze voorbereiding vormt het fundament onder zowel de marktbenadering als de realisatie die daarop volgt. Dit boek gaat in op een deel van het hiervoor beschreven proces tot en met het opdragen en opstarten van het contract. Om het contracteringsproces gestructureerd te doorlopen moet een aantal stappen worden gezet. Hierna worden deze stappen kort toegelicht. Vervolgens wordt staps- en hoofdstuksgewijs dieper op deze stappen ingegaan.

2.2 Het stappenplan voor de contractering

Om dit contracteringsproces op een succesvolle manier te doorlopen hanteren we een stappenplan. Dit leidt met acht logische stappen op een praktische manier door het gehele proces van strategie tot en met oplevering. Hiermee wordt de contractering praktisch hanteerbaar. Deze stappen lopen deels parallel aan zowel de verkennings-, planvormings- en voorbereidingsfase, als de realisatiefase. Zie onderstaande figuur.



Figuur 2. Stappenplan contractering

In deze figuur eindigt de verkennings-, planvormings- en voorbereidingsfase gedurende de aanbesteding. Dat zal in veel gevallen ook de feitelijke situatie zijn, maar noodzakelijk is dat niet. Afhankelijk van hoe vroegtijdig de markt wordt benaderd en hoe de aanbesteding wordt gepland (zie paragrafen 4.5, 6.3 en 6.4), kan deze fase eerder eindigen of langer, tot na de aanbesteding, doorlopen. De stappen hoeven ook niet allemaal helemaal achtereenvolgend te worden doorlopen. Om tijd te winnen worden verschillende van deze stappen regelmatig geheel of

deels parallel/gelijktijdig doorlopen. Stap twee kan parallel aan stap één en /of drie worden doorlopen, en stap vijf in beperkte mate parallel aan de vierde stap (zie paragraaf 6.4).

De stappen kort toegelicht:

1. *Opstellen en vaststellen van de inkoopstrategie (hoofdstuk 3 tot en met 6)*

In de inkoopstrategie (in de praktijk ook wel marktbenaderingsstrategie genoemd) wordt de basis gelegd voor de wijze waarop en wanneer de markt zal worden benaderd. Op hoofdlijnen worden de contractvorm met de verantwoordelijkheids- en risicoverdeling en de wijze van aanbesteden bepaald. Deze keuzes zijn richtinggevend voor de verdere voorbereiding van de marktbenadering en realisatie van het project. Ze bepalen in belangrijke mate wat voor producten er door de verschillende disciplines binnen een projectteam (omgeving, techniek en inkoop) moeten worden gemaakt en waaraan die moeten voldoen. Als onderdelen van de inkoopstrategie komen achtereenvolgens aan bod: de contracteringsstrategie, de aanbestedingsstrategie en de contractbeheersingsstrategie. De contracteringsstrategie is in deze fase het belangrijkste. Een bijzonder hoofdstuk is hoofdstuk 5 over risicoallocatie. Dit onderwerp is niet alleen voor de contracteringsstrategie relevant, maar ook voor het maken van het contract en de aanbesteding.

2. *Marktconsultatie (hoofdstuk 7)*

Een marktconsultatie is een stap die niet voor ieder project noodzakelijk zal zijn. Er zijn echter projecten waarvoor het nuttig of zelfs noodzakelijk is om voorafgaand aan het maken van definitieve keuzes en voorafgaand aan aanbesteding met de markt te overleggen. Dit kan op verschillende manieren worden ingevuld en er moet aan bepaalde voorwaarden worden voldaan om tot een succesvolle uitwisseling van ideeën te komen.

3. *Opstellen en vaststellen van het inkoopplan (hoofdstuk 8)*

Het inkoopplan wordt gebruikt om de inkoopstrategie zoals die in een vroegtijdig stadium van een project wordt opgesteld, te actualiseren en uit te werken. Tussen het opstellen van de strategie en het inkoopplan kan een aanzienlijk tijdsverloop zitten. De voorbereiding van het project is dan al een stuk verder gevorderd, waardoor in het inkoopplan definitieve keuzes kunnen en moeten worden gemaakt over contract en aanbesteding. Op basis daarvan kan met het opstellen van documenten worden begonnen. Omdat het project met de voorbereiding en uitvoering van de marktbenadering een nieuwe fase in gaat, voorziet het inkoopplan ook in een beschrijving van de organisatie en werkwijze voor die fase.

4. *Maken van het contract- en aanbestedingsdossier (hoofdstuk 9)*

Op basis van het inkoopplan en de daarvoor opgestelde inkoopstrategie moeten documenten gemaakt worden voor de aanbesteding en de uiteindelijke realisatie: een overeenkomst, de technische specificaties en eisen aan het realisa-

tieproces. Welke documenten dat zijn en hoe die eruit moeten zien hangt af van de gekozen strategie. Een proces waarvoor inbreng van het gehele projectteam noodzakelijk is, dat veel afstemming en samenwerking vraagt en vaak onder tijdsdruk staat.

5. *Aanbesteden (hoofdstuk 10)*

In deze stap vindt de daadwerkelijke aanbesteding plaats. Het is een fase waarin contact is met marktpartijen. Er worden inlichtingen verstrekt, de inschrijving volgt en de beoordeling moet worden uitgevoerd. Op basis van een gunningsadvies vinden besluitvorming en gunning plaats. De beoordeling moet worden toegelicht aan verliezende inschrijvers. In deze fase moeten contacten met inschrijvers worden gemanaged en worden houding en gedrag van de betrokkenen relevant: de aanbesteder dient zich bewust te zijn van zijn positie en zich af te vragen hoe hij zich wil opstellen ten opzichte van de inschrijvers.

6. *Opdragen en opstarten (hoofdstuk 11)*

De aanbesteding is afgerond en het contract wordt opgedragen. De opdrachtnemer kan aan de slag. Daarmee veranderen de rol en positie van de opdrachtgever. Tot dit moment zit de opdrachtgever aan het stuur. Vanaf nu is de opdrachtnemer aan zet om het werk binnen de randvoorwaarden van het contract te realiseren. Op welke wijze de opdrachtgever daarbij betrokken is (op afstand of van heel dichtbij) hangt af van het type contract dat is gesloten en de taakopvatting van de opdrachtgever. Er breekt een nieuwe fase aan en het is belangrijk om je daar goed op voor te bereiden zodat het contractmanagement gesteld staat en de verwachtingen over en weer overeenkomen. In deze fase moet gewerkt worden aan vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en een samenwerkingsrelatie opgebouwd worden.

De stappen 7: contractmanagement en 8 in figuur 2: oplevering en claimafhandeling, volgen op de eigenlijke contractering en komen in deze uitgave niet meer aan bod.